

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

DEPARTAMENTO DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA



TESIS DOCTORAL

**Actitud y reacción de España ante Europa (1945-1962):
Franquismo y construcción europea**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Antonio Moreno Juste

DIRIGIDA POR

Juan Carlos Pereira Castaños

Madrid, 2002

ISBN: 978-84-8466-093-4

© Antonio Moreno Juste, 1995

Antonio Moreno Juste

**ACTITUD Y REACCIÓN DE ESPAÑA
ANTE EUROPA (1945-1962):
FRANQUISMO Y CONSTRUCCIÓN
EUROPEA**

Director: Prof. Juan Carlos Pereira Castaños

Vol. I.

**DEPARTAMENTO DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA
FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID**

Curso 1994-1995

A Julio y Angela, mis padres.

A Marisa, mi mujer.

INDICE.

INTRODUCCIÓN	VII
CAPÍTULO I. EL ESTUDIO DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA EUROPA UNIDA...	1
1. La Europa posterior a 1945: la unidad del Viejo Continente	2
1.1. La unidad europea y las transformaciones de posguerra: cambio y permanencia en la Historia de Europa	2
1.2. El proceso de construcción europea: ideas "versus" actores... ..	24
1.2.1. La evolución de la idea de una Europa unida: la tensión dialéctica entre federalismo y funcionalismo... ..	28
1.2.2. Nuevos y viejos protagonistas. Los actores internacionales y el proceso de construcción europea... ..	37
1.2.3. Procesos de cooperación internacional e integración supranacional en Europa Occidental.... ..	46
1.2.4. Las interpretaciones sobre el proceso de construcción europea	52
2. La construcción europea: panorama historiográfico y líneas de investigación	61
2.1. La integración europea a partir de 1945. La perspectiva histórica	61
2.2. Las líneas principales del debate historiográfico sobre la construcción europea	76
2.2.1. La crítica a las interpretaciones federalistas: el papel de los actores transnacionales	77
2.2.2. Factores y protagonistas en el proceso de toma de decisiones: los actores individuales y el Estado- Nación... ..	88
2.2.3. La influencia del entorno internacional: "Guerra fría" y construcción europea... ..	96
2.2.4. Dos propuestas metodológicas para la historia de la construcción europea y una reflexión personal... ..	105
Notas al Capítulo I.	127

CAPÍTULO II. EL DESEQUILIBRIO ENTRE ADAPTACIÓN Y DIFERENCIACIÓN. LOS DÉFICITS EN LAS RELACIONES DE LA ESPAÑA DE FRANCO CON EUROPA	143
1. Necesidades y objetivos en la acción exterior del franquismo hacia Europa Occidental	144
1.1. Los factores condicionantes de la acción exterior del Régimen de Franco: la relación política interior política exterior...	146
1.1.1. La posición internacional de España y los principios rectores de la acción exterior...	146
1.1.2. El proceso de elaboración de la política exterior del Régimen de Franco...	160
1.2. Política exterior y diplomacia multilateral hacia Europa...	180
1.2.1. La planificación en política exterior y el ámbito de la acción multilateral...	180
1.2.2. Objetivos "potenciales o deseables" en la relación con Europa...	191
2. El Ministerio de Asuntos Exteriores y la acción exterior de carácter multilateral en Europa	207
2.1. La Administración exterior: el Ministerio de Asuntos Exteriores ante los Organismos Regionales Europeos (ORE's)...	207
2.1.1. La Administración Central: conflictos interdepartamentales y pugnas burocráticas...	210
2.1.2. La Administración periférica: los problemas de representación y coordinación ante las ORE's...	234
2.2. La quiebra del principio de "unidad de acción exterior": consecuencias sobre la acción multilateral en Europa...	251
2.2.1. El reparto de papeles entre las unidades administrativas...	258
2.2.2. Los problemas de política exterior y la agenda internacional: la construcción europea...	268
Notas al Capítulo II...	274

CAPÍTULO III. LA NUEVA EUROPA DE POSGUERRA Y EL RÉGIMEN FRANQUISTA: LAS REACCIONES DEL NACIONAL-CATOLICISMO...	291
1. La configuración de un <i>Europeísmo oficial</i> en la España de Franco...	292
1.1. Europa y el <i>Europeísmo</i> en la España franquista...	292
1.2. La articulación de un discurso oficial ante la unidad europea: entre la confusión y el alejamiento de Europa...	302
1.3. El <i>Europeísmo oficial</i> y la Administración: el Movimiento Nacional y el Ministerio de Asuntos Exteriores...	322
2. Las respuestas del nacional-catolicismo ante la construcción europea (1945-1953)...	342
2.1. Democracia cristiana "versus" nacional-catolicismo...	342
2.2. Las políticas de presencia internacional activa del nacional-catolicismo y el <i>Europeísmo oficial</i> ...	361
2.2.1. Aislamiento internacional, colaboracionismo y Europa...	361
2.2.2. Las iniciativas del nacional-catolicismo: los grupos católicos europeístas...	382
2.3. El Centro Europeo de Documentación e Información (CEDI)...	401
Notas al Capítulo III...	422
 CAPÍTULO IV. ESPAÑA Y LAS ORGANIZACIONES REGIONALES EUROPEAS. ANHELO, NECESIDAD Y REALIDAD DE LA APROXIMACIÓN A EUROPA...	 439
1. La imagen de España: la actitud de Europa Occidental hacia el Régimen de Franco...	440
1.1. La impronta de la Guerra Civil: la permanencia de la imagen tradicional de España después de 1945...	443
1.2. La actitud de los actores internacionales ante el Régimen franquista...	462
1.2.1. Los Estados europeos: una posición desapasionada y pragmática...	463

1.2.2. Las organizaciones transnacionales y las organizaciones intergubernamentales europeas...	472
1.2.3. Las Asambleas Parlamentarias Europeas y España: el Consejo de Europa y el Parlamento Europeo...	486
2. El franquismo y los procesos de cooperación internacional...	496
2.1. Los inicios de la cooperación multilateral con Europa (1951-1955)...	496
2.1.1. La incertidumbre en el cambio de tendencia: del "pool verde" a la OECE...	500
2.1.2. Una insuficiente acomodación al entorno: el impacto de la "relance" sobre la posición española...	517
2.2. El temor a un nuevo aislamiento: la creación de la Comunidad Económica Europea y la EURATOM (1956-1957)...	529
2.2.1. Los esfuerzos por institucionalizar la cooperación con Europa...	529
2.2.2. La nueva situación europea: desorientación ante la firma de los Tratados de Roma...	545
Notas al Capítulo IV...	555
 CAPÍTULO V. LOS PROBLEMAS DE DEFINICIÓN ANTE EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA: LA POLÍTICA DEL "COMPÁS DE ESPERA"...	 570
1. Diferentes problemas, distintas posiciones, una misma coyuntura...	571
1.1. Los condicionantes de un nuevo esfuerzo de aproximación a Europa...	573
1.2. El Ministerio de Asuntos Exteriores y los Ministerios técnicos: objetivos convergentes y líneas de acción divergentes...	591
2. La Comisión Interministerial para el Estudio de las Comunidades Europeas (CICE): un balance ambiguo...	605
2.1. ¿Una respuesta a la cambiante situación europea? Organización, fines y medios de la CICE...	606
2.2. Entre el desinterés y el fracaso: la falta de resultados concretos...	617

3. La indefinición ante Europa y la política del "compás de espera": ¿necesidad o conflicto de intereses?...	633
3.1. Ante el Plan de Estabilización: la racionalización de las instituciones europeas (1958-1959)...	635
3.2. De la <i>estabilización</i> al <i>desarrollismo</i> : la disyuntiva EFTA-CEE (1959-1961)...	652
Notas al Capítulo V...	677
 CAPÍTULO VI. LA SOLICITUD DE APERTURA DE NEGOCIACIONES CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS. LA "PERTINAZ" ASINTONÍA FRANQUISTA...	 690
1. El agotamiento de la política del "compás de espera"...	691
1.1. El debate económico en España ante la integración europea...	695
1.2. Los condicionantes exteriores: la aceleración del proceso de construcción europea...	705
2. El triunfo de las tesis desarrollistas: el proceso de toma de decisiones sobre la aproximación a Europa...	716
2.1. Recelos y temores del Régimen ante la apertura a Europa ...	716
2.1.1. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y la CEE...	719
2.1.2. El entorno desarrollista de la solicitud de apertura de negociaciones: el pragmatismo económico del Gobierno...	722
2.1.3. Las necesidades del comercio exterior. Desacuerdos en torno al escenario de negociación: CEE o GATT...	727
2.2. Una operación de gran estilo: el mito de la "Carta Castiella"...	737
3. Luces y sombras de la solicitud española: un balance ambiguo...	749
3.1. Consecuencias en el interior: el entorno desarrollista en la preparación de las negociaciones con la CEE...	749
3.2. Las instituciones europeas: España, un problema secundario en la agenda comunitaria...	758

3.2.1. Reacciones a la solicitud española: la actitud negativa de la izquierda europea...	758
3.2.2. Éxitos y fracasos de la política de apoyo a la demanda española...	763
3.2.3. La complicidad del silencio: una salida para el Régimen español...	779
Notas al capítulo VI...	792
 CONCLUSIONES...	 806
 FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA...	 833
 APÉNDICE DOCUMENTAL...	 864

INTRODUCCIÓN .

"El interrogatorio a que viene sometida la historia de España desde hace tres cuartos de siglo tiene un sentido claro: dice que los españoles viven en la esencia de pertenecer en sus rasgos culturales, sus formas externas de vida y sobre todo sus aspiraciones, a la Europa continental. Y, por otra parte, en la zozobra y preocupación de ser, en el conjunto de pueblos, algo diferente que no se acaba de definir con claridad y que se evapora en retórica siempre que los iberistas tratan de reducirlo a definición. (...) el sentido -¿peculiariedad, retraso?- del interrogatorio no varía y define lo que suele llamarse el problema de España".
(Dionisio Ridruejo, 1962)

Una primera reflexión sobre las relaciones España-Europa.

1- Es frecuente oír que la historia de España es anormal. "Anormalidad" que ha sido definida como una "realidad incomprensible, incoherente, desgarrada por tensiones insuperables, frustrada." ⁽¹⁾ En realidad, no hay ningún modelo de "normalidad" en la evolución de las sociedades. Sin embargo, la existencia de un sistema de poder internacional ha hecho inevitable la clasificación de las sociedades en unidades políticas por orden de riqueza e influencia. La historia se escribe en los centros de poder y las naciones situadas en la periferia, incapaces de generar su propia explicación, han aceptado -y aceptan-, la versión consagrada desde el centro y tienden a obsesionarse con interpretarse a sí mismos en términos de "fracaso" o carencia de los factores que explican la

1. MARIAS, J. "La destrucción de la imagen de España" y PALACIO ATARD, "España en la historia de Europa" en Cuenta y razón nº89 (1994) pp. 6-9 y 10-16, respectivamente. Asimismo vid. Revista Sistema monográfico "España-Europa" nº 66-87 (1988).

superioridad o el éxito de los poderosos ⁽²⁾. Es en este sentido en el que los españoles y los no españoles vienen considerando la historia de España como fuera de lo normal.

En líneas generales, la diferencia o la peculiaridad española suele surgir en el estudio del devenir histórico de España en la Historia de Europa y de la valoración ideologizada de las relaciones España-Europa. Esta relación ha sido reducida generalmente a la búsqueda de las fisuras, de los cortes, de las rupturas entre España y Europa y a los esfuerzos por ahondar o por cerrar tal diferencia en función del objetivo -implícito o explícito; consciente o inconsciente- con que se haya instrumentalizado políticamente la Historia.

A este respecto, no faltan los ejemplos: desde la paz de Westfalia en 1648 a 1948 con los inicios del plan Marshall y la puesta en marcha de las organizaciones regionales europeas; desde el cierre intelectual a Europa en el tránsito de los siglos XVI - al XVII a la diáspora de la Guerra Civil; desde la formulación del propio concepto de España a la construcción del Estado liberal; desde la "maldición del oro" a la recurrente e inacabada modernización en la más amplia dimensión del término política, económica y social... ⁽³⁾

2. ALVAREZ JUNCO, J. "España: el peso del estereotipo" en (Claves nº 48 (1994) pp. 2-11.
3. Jose Luis Abellán, al analizar la idea de Europa en la política y en la historia de España, se refiere a un itinerario por etapas, como un ciclo que se cierra sobre sí mismo de larguísima duración. Habla de una periferia que defiende al centro del círculo, dentro del cual se inscribe el devenir del Viejo Continente (Edad Media). Un centro que pretende absorber a la periferia (Reforma) y una periferia que se defiende mediante la marginación política (Edad Moderna), hasta que la tensión provocada por las fuerzas centrífugas y centrípetas se resuelva en un equilibrio integrador, erigido en plataforma de nuevos progresos dentro de la mutua colaboración. España, en este contexto, jugaría alternamente el papel de centro y periferia (ABELLAN, J.L. El significado de la Idea de Europa en la política y en la historia de España, en Sistema nº 86-87 (noviembre 1988) pp. 31-45.
Desde otra perspectiva, Roberto Mesa, al estudiar la posición exterior de España, parte en su análisis de la consideración de que existen razones históricas, culturales, socioeconómicas, estratégicas y de geopolítica para concluir que España se halla inserta en lo que define como "una zona fronteriza y móvil que separa o une, dependiendo de cada momento histórico y cada situación concreta, al centro de la periferia" (MESA, R. "La posición internacional de España" en Leviatan, nº 33 (1988) pp. 33.
Por su parte, Nicolas Sánchez-Albornoz, al valorar el proceso de modernización económica de España respecto a Europa, define su situación: "(...) en la periferia próxima, no en la más inmediata, pero sí en un segundo anillo por delante de aquel donde se encuentran, a diversas distancias, los países en desarrollo. Cercanía resulta pues anteposición. España se erige a mitad de camino; se encuentra asimismo, en una situación ambigua (...) las tecnologías punta no la eludieron pero tampoco quedaría al margen del cambio" (SANCHEZ ALBORNOZ, N. "La modernización económica" en AA.VV. La modernización económica de España (1830-1930), en Madrid, Alianza, 1985 p. 15.

2- Una afirmación demasiado simplista diría que España es Europa -centro-, únicamente. Tal modo de ver las cosas minusvaloraría una cuestión básica. La europeidad de España, si bien es incontrovertible por su posición geográfica al Sur del continente europeo, se define hacia otras dos dimensiones; en concreto, a través de su americanismo y de su mediterraneidad que le ponen en contacto y le aproximan a la periferia.

Este es un problema fácilmente observable. Se suele ignorar que Europa es ante todo "diversidad". Precisamente, se olvida que de la agregación de las peculiaridades de los pueblos que componen el mosaico de Europa surgió la riqueza de su civilización y su magisterio en el mundo. Diversidad que ha incidido directamente sobre la forma en que los españoles han venido percibiendo su propia "peculiaridad" en relación con Europa.

En España durante mucho tiempo se ha impuesto el concepto de una única cultura europea homogénea/homogeneizadora frente al concepto de una cultura europea plural que sea la suma de las diversas heterogeneidades culturales y que, a su vez, la componen. En la conciencia colectiva de los españoles, los rangos europeos se han visto históricamente sujetos a una dialéctica que ha impedido -o entorpecido-, el desarrollo de otras opciones complementarias, aunque no alternativas ni tampoco excluyentes.
(4)

Tendencias como la de polarizar en el Sur -en la periferia-, el concepto de frontera o nociones como la grandeza pretérita, perdida en una larga decadencia respecto a Europa -centro-, hicieron que se desarrollase una visión de la Península como un mundo aparte, marginado por la naturaleza y la historia de las pautas continentales.

Estas tendencias respecto a Europa se han visto corroboradas

4. JOVER, J. M. "La percepción española de los conflictos europeos: notas para su entendimiento" en: Revista de Occidente, nº 57 (1986) pp. 39. Vid. asimismo, JUSTEL, M. "Confianza entre naciones: españoles y europeos frente a frente" en Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), nº 35 (1986); DEL CAMPO, S. "La opinión pública española y la política exterior" en Informe INCIPE, 1991, Madrid, INCIPE/Tecnos, 1992 pp. 15-29 CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS La opinión pública española ante Europa y los europeos, Madrid, CIS, 1989.

con mayor rotundidad aún por la identificación geográfica del Viejo Continente. Entre los españoles, Europa ha sido percibida como un área limitada por la suma de los Estados integrantes de la Europa mediterránea más una parte de la Europa Atlántica (la más cercana geográficamente) y una parte muy limitada de la Europa germánica, representada básicamente por Alemania. Europa, entre los españoles, se define y se ha definido, en líneas generales, como un espacio homogéneo formado por cinco o seis Estados con los que se han mantenido las más intensas relaciones, así como los principales enfrentamientos -España, de hecho, es uno de los Estados europeos que en mayor número de conflictos bélicos ha intervenido- y recelos motivados, en ocasiones, por considerar a esos Estados europeos como marcos de referencia para superar el recurrente complejo de lo español ante lo europeo.

En efecto, se hablará incluso de la existencia de problemas psicológicos en la sociedad española ante "lo europeo", que se manifiestan de forma individual y colectiva a través de un cierto complejo de inferioridad, dado que España ha necesitado reafirmar a lo largo de la Historia su condición europea frente a otras sociedades que pueblan el mismo continente.

Este hecho posiblemente se encuentra relacionado con la percepción de una larga decadencia política y económica respecto a Europa, a lo que habría que añadir las dimensiones y el dramatismo alcanzado por el conflicto interno reflejado en la tendencia bien al aislamiento, bien al recogimiento. Se vivió durante mucho tiempo en un clima de ilusión retrospectiva. De ahí la fuerte implantación en nuestra cultura de rasgos tales como la ensoñación y el ensimismamiento, incapaces ambos de afrontar el mundo tal y como es.

3- El papel periférico que ha desempeñado en la historia de Europa ha favorecido, asimismo, la percepción de España como un espacio gris, como límite y frontera de Europa. España, para los europeos, se sitúa en los bordes mismos que del concepto de Europa tienen los propios europeos que lo son desde hace largo tiempo. Pero lo cierto es que la historia de España encaja bien, dados sus condicionantes, como un país de la periferia meridional

europea. (5)

El carácter de España como frontera de Europa es importante no sólo para entender estas oscilaciones del papel de España en la historia de Europa, sino también para el estudio de la misma relación España-Europa.

Las transformaciones en la sociedad internacional han conducido a afirmar que las fronteras separan y unen a un tiempo. Cuando unen, las fronteras son espacio de comunicación y, por lo tanto, de la diversidad, de la tolerancia, de la variedad, de la convivencia, del comercio material o intelectual; es lo exótico, lo que está más allá, lo otro. Cuando la frontera se cierra, sin embargo, afirma la identidad central (europea, en este caso) y se ve obligada a expulsar la variedad, la tolerancia, transformándose entonces en lo contrario, es decir, en el espacio de la intransigencia y la intolerancia, del integrismo, tanto más fuerte cuanto que debe expulsar lo exótico que antes exhibió. (6)

La paradoja es muy fuerte en el caso de España, ya que puede representar la diversidad y "lo otro", o bien, la Inquisición y la identidad, generando la oscilación entre ambos elementos. Es decir, una visión de "España como lo que no es Europa, o de España como otro país europeo, sólo que atrasado".

4- En efecto, el hecho de que España haya conseguido diseñar un perfil realmente europeo en su reciente historia ha supuesto poner en evidencia -aún más, si cabe- esta situación, sobre todo al compararse someramente, sin distanciamientos ni cautelas, la historia de España con la de Europa del "Norte". Esta valoración del pasado de España en el presente siglo se suele asentar preferentemente sobre los problemas derivados del proceso de

-
5. TORTELLA, G. El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX, Madrid, Alianza, 1994 p. 381.
 6. LAMO DE ESPINOSA, E. "La mirada del otro. La imagen de España en el extranjero" en: Información Comercial Española, nº 722 (1993) pp. 11-27. Respecto a encuestas relativas a España, vid. Imagen de España en Europa (1) nº 1386 Madrid, CIS/GALLUP 1983 y Imagen Institucional de España en Europa, nº 1802, CIS-BUERKE/EMCPUBLICA, 1988. Sobre las actitudes de los españoles existe una serie de interesantes estudios realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) CIS "La opinión pública ante la CEE, 1958-1985" en Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), nº 29 (1985) pp. 287-376.

modernización en España. Estas dificultades se han venido expresando, básicamente, sobre los grandes procesos de reconstrucción que afectan a los tres grandes ámbitos esenciales de la modernidad: el Estado, el mercado y la sociedad civil. (7)

El "rezago" que nos alejaba de la modernidad tenía otras consecuencias relevantes. En primer lugar, la desconfianza en la voluntad y capacidad endógenas de nuestra sociedad para hacer posible el progreso. Las diversas tradiciones intelectuales españolas han solido coincidir en cierto pesimismo histórico acerca de las posibilidades de la sociedad para regenerarse, para superar sus hábitos y valores negativos. En segundo lugar, la innovación se ha visto con demasiada frecuencia como una práctica más propia de gentes foráneas. Y ello se ha traducido en una actitud ambivalente: el misoneísmo -que desdeña la modernización- por ser radicalmente no española y el protagonismo acríticamente incorporado. De hecho, se ha tratado de una profecía que se autocumple: la modernidad, cuando ha llegado, se ha debido primariamente a un proceso de aculturización sobre la cultura española. Es más, este proceso de modernización ha llegado a ser considerado por distintas generaciones como el "problema de España".

5- Las dificultades de la relación con Europa han sido sentidas, en ocasiones, con especial dramatismo -lo que individualiza a España de otros casos similares-, como expresión de un largo aislamiento considerado responsable de la marginación, retraso y postergación de España.

El resultado nos conduce a observar cómo lo "europeo" se complementa o se confunde -según los casos- con los elementos básicos de un proceso de modernización, lo que nos permite distinguir dos tipos de actitudes-raíz respecto a Europa: la existencia de una cultura de "identificación" con lo europeo, junto a otra cultura de "alienación" frente a lo europeo.

En este sentido, asistimos a una paradoja que afectará profundamente a las relaciones España-Europa durante el

7. Vid. ORTEGA, F. El mito de la modernización Barcelona, Anthropos, 1994 pp. 17-34.

franquismo: la "identificación con lo europeo" se relacionará, en líneas generales con la imagen de una Europa laica, humanista y democrática que encarnará el rechazo a la España vencedora de la contienda civil. Sin embargo, esta España es expresión, a su vez, de la reacción europea contrarrevolucionaria y tradicionalista frente a la Europa liberal. La asincronía existente entre la España de 1939 y la Europa de 1945 ejemplificará el choque de ambas.

6- El estudio de las relaciones España-Europa se ha visto afectado por este cúmulo de condicionantes culturales agudizado por el hecho de la reciente incorporación de España al proceso de construcción europea. La firma del Tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas el 12 de junio de 1985 marca el punto de partida de las investigaciones, desde un punto de vista histórico, sobre el proceso de construcción europea en España.

El interés por comprender este fenómeno político, social, económico e internacional ha llevado a una parte de la más joven generación de historiadores españoles, provenientes del ámbito de la historia de las relaciones internacionales, a interesarse por Europa como marco natural e inmediato de la posición exterior de España, introduciéndose así en un ámbito de investigación tradicionalmente abordado desde la economía, la sociología, la politología y el derecho internacional.

La ausencia de España, hasta fecha reciente, del proceso de integración europea por la naturaleza del régimen político español sería, quizás, suficiente para explicar la tardía incorporación a los estudios sobre el proceso de integración europea desde un punto de vista histórico. Sin embargo, pensamos que esto no explica el vacío historiográfico y el oscuro panorama existente hasta fechas muy recientes sobre estas cuestiones. Debemos considerar a priori una multiplicidad de causas que obedecen a razones institucionales y académicas, al propio desarrollo político español, a ciertas inercias del estudio de la historia en España o al tradicional desinterés por los asuntos

internacionales. (8)

En primer lugar, esta línea de investigación se enfrenta con los problemas de una historiografía española dominada en las últimas décadas por la historia económica y social y a una apatía hacia los temas que trascienden los límites nacionales o locales.

En segundo lugar, la propia dinámica del estudio del franquismo, caracterizado por la realización de análisis sobre este período en el que las interpretaciones realizadas con la premura del momento histórico vivido en España, adolecen de un exceso de ideología en muchos casos, y un déficit de objetividad, en otros, ya que tratarán en muchas ocasiones de desmontar la mitología franquista sobre la naturaleza del poder en el régimen, el desarrollo económico o su política exterior.

Esta situación, unida al difícil acceso a los archivos oficiales hasta fecha reciente, ha supuesto que sea en la década de los ochenta cuando se comience a desarrollar una historiografía más objetiva, según se ha podido acceder a los archivos públicos y privados del franquismo y a un mayor distanciamiento de los historiadores del período objeto de estudio. Sin embargo, se enfrentan con nuevos retos como, por ejemplo, la paradoja de tener que desmitificar algunas interpretaciones surgidas al "socaire" de la transición política, especialmente significativas en nuestro objeto concreto de estudio.

No podemos olvidar, en tercer lugar, la preeminencia otorgada en el estudio de la política exterior del franquismo a otros ámbitos extraeuropeos como la relación con los Estados Unidos, con Iberoamérica, el Mundo Árabe o el Vaticano, en muchos casos auténticas políticas de sustitución realizadas por el Régimen ante la imposibilidad de su participación en las corrientes de cooperación económica, política y militar europea, que han sido otro de los factores condicionantes.

Objetivamente, la no participación de la España de Franco -

-
8. Sobre estas cuestiones vid. PEREIRA, J.C. y MORENO, A. "España ante el proceso de integración europea desde una perspectiva histórica: Panorama historiográfico y líneas de investigación" en Studia Historica vol. IX (1991) pp. 129-152; PEREIRA, J.C. (Dir.) Historia del proceso de construcción Europea Proyecto precompetitivo PR 189/92-4177, Universidad Complutense, 1995.

en las primeras fases del proceso de construcción europea supone un gran lastre en esta línea de investigación. Inicialmente, este hecho remite casi inconscientemente a la búsqueda en el pasado de las causas de esa ausencia para, sin transición alguna, conducir la atención de los estudiosos hacia aquellos factores que expliquen la incidencia en la actualidad del proceso de construcción europea sobre España. Estas aproximaciones, cuando se refieren a las primeras fases del proceso de construcción europea, terminan contextualizando el relativo rezago de los rangos europeos en España en el marco más amplio de las limitaciones de la política exterior del franquismo o con mayor frecuencia en el marco, más amplio, de la historia política de la dictadura, pero desconociendo la dinámica institucional, política y económica del proceso de construcción europea y su posible incidencia sobre España.

En cuarto lugar, la inexistencia de una tradición en el estudio de las relaciones España-Europa ha dado lugar a una limitada y exigua bibliografía sobre esta relación durante la dictadura del general Franco. Es preciso destacar, en este sentido, la escasa producción teórica que adapte la peculiaridad española en el ámbito europeo más allá de los préstamos interdisciplinares provenientes de otras historiografías europeas. Piénsese, por ejemplo, los problemas en el estudio de la opinión pública en España durante el franquismo, sometida a un control ideológico y a una férrea censura de los medios de comunicación por parte del Régimen hasta bien entrados los años sesenta.

No obstante, este panorama tiende a cambiar, aunque lentamente. Los esfuerzos realizados en la década de los ochenta por potenciar una historiografía sobre las relaciones internacionales, fundamentalmente realizados en el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid, la apertura al exterior de una historiografía supeditada tradicionalmente al estudio de los problemas internos y la búsqueda de nuevos temas de aplicación son algunos de los factores que están influyendo en su transformación.

Precisiones conceptuales, metodológicas y de contenido.

1- Las relaciones España-Europa, tras el final de la Segunda Guerra Mundial, darán lugar, durante la dictadura, a un importante número de paradojas que, incluso dentro de la dinámica de las relaciones España-Europa, no han encontrado una fácil explicación. Una de las más sobresalientes será que Europa va a pasar, en apenas diez años -de 1950 a 1960-, de ser representación de la "masonería internacional" a ser para el Régimen la representación del desarrollo económico. Esta pendulación del referente "Europa" también afectará en la década de los sesenta y setenta a la sociedad española en su conjunto. Europa será representación de un anhelo general de libertad y la esperanza particular de cientos de miles de emigrantes, con esa mezcla algo ingenua de romanticismo y modernidad que tuvo en esos años la palabra Europa para los oídos españoles.

Esta paradoja, si se traslada al ámbito del proceso de construcción europea, lejos de encontrar respuesta, aumenta la confusión. En primer lugar, porque el Régimen de Franco, con escasas excepciones, consideró el proceso de construcción europea y sus realizaciones institucionales como simplemente "utópicas en sus objetivos, pero políticamente peligrosas en sus resultados". Es más, cuando los Gobiernos de Franco parecieron interesarse por su posible participación en las organizaciones regionales europeas, lo hicieron sin querer transigir en ninguna de las condiciones políticas requeridas para participar en ellas.

En segundo lugar, porque Europa, desde 1945, había expresado su rechazo hacia la figura de Franco y su Régimen en una larga y reiterativa serie de condenas internacionales tanto por parte de organismos internacionales como por organizaciones transnacionales no gubernamentales, tan sólo rota parcialmente en el ámbito de la cooperación económica y/o técnica.

Esta situación produce, asimismo, una cierta perplejidad a la hora de considerar el cambio de orientación de la política exterior del Régimen respecto a Europa y las tentativas de aproximación de la España de Franco a la Europa comunitaria en los años cincuenta y primeros sesenta.

La literatura sobre las relaciones entre la España de Franco y Europa Occidental en este período viene a afirmar que el mayor de los problemas en la política del franquismo respecto a Europa residía en que era imposible una homologación de la filosofía de su sistema político con el de Europa Occidental -democracia orgánica "versus" democracia liberal- al tiempo que le era imposible hacer olvidar totalmente su origen -"the Axis Stigma"- en un ámbito donde los esquemas liberales se habían constituido en símbolo de distinción frente a la Europa comunista.

Esta situación, evidentemente, entorpecería -a pesar de la dinámica bipolar de la Guerra Fría que juega a favor de los intereses del franquismo-, todo esfuerzo tendente a que la España de Franco fuera considerada de igual a igual por los demás Estados europeos. En consecuencia, si se había definido con claridad desde finales de los años cuarenta y primeros cincuenta el "techo político" de relación del franquismo con la Europa Occidental, ¿por qué mantendrá un esfuerzo de aproximación hacia los organismos regionales europeos y, más concretamente, hacia la Comunidad Económica Europea?. E incidiendo sobre esta última cuestión, ¿hasta dónde esperaba llegar la España de Franco en su esfuerzo de aproximación al proceso de construcción europea?.

De acuerdo con este interrogante básico, pretendemos estudiar la actitud y reacción desde la política exterior de la España de Franco a las primeras fases del proceso de construcción europea.

En relación con lo anteriormente expuesto, los objetivos concretos de nuestra investigación, en líneas generales, se han dirigido hacia el estudio de tres ámbitos, a nuestro juicio fundamentales:

a/ El análisis de las ideas y representaciones desarrolladas por el franquismo hacia el proceso de construcción europea y las interrelaciones entre política interior y política exterior que en ellas convergen junto al estudio de los factores determinantes en los esfuerzos de aproximación a Europa y representaciones que se realiza en Europa de la España de Franco durante los años cincuenta.

b/ El estudio del papel desempeñado por la Administración Exterior del Régimen en el ámbito de las relaciones multilaterales y de la actitud de los diferentes actores internacionales involucrados en el proceso de construcción europea hacia la España de Franco: Estados, organizaciones intergubernamentales, organizaciones transnacionales, Asambleas parlamentarias y opinión pública.

c/ El análisis de las diferentes interacciones existentes entre el proceso de construcción europea y la evolución de la política exterior y la política económica del Régimen de Franco con consideración especial de los problemas que suscitan el salto de la cooperación internacional a la integración supranacional.

Para el logro de estos objetivos y en función de las fuentes consultadas, hemos considerado conveniente estructurar nuestra investigación en seis capítulos:

Queremos destacar, en primer lugar, que la inclusión en el capítulo primero de un balance acerca de los principales problemas metodológicos y epistemológicos, así como una caracterización de las tendencias interpretativas más actuales que presenta el estudio del proceso de construcción europea desde un punto de vista histórico, va a responder a dos necesidades. De una parte, disponer de unas referencias mínimas sobre el estudio del proceso de construcción europea en los países de nuestro entorno. De otra, disponer de una base teórica con la que poder responder a los problemas de adaptación metodológica planteados en nuestra investigación.

El bloque de contenidos formado por los capítulos segundo y tercero se vertebrará en torno al análisis de dos importantes problemas en el estudio de las relaciones internacionales. De una parte, el proceso de elaboración de la política exterior y, la estructura y funcionamiento de la Administración Exterior -por razones obvias de oportunidad, este estudio se ha centrado en las relaciones multilaterales con Europa-. De otra, las cuestiones suscitadas por el modelo de diplomacia paralela o "no oficial" desarrollado por el Palacio de Santa Cruz en las relaciones con Europa a través de grupos católicos integrados en el entorno europeísta.

El análisis de la influencia de representaciones y actitudes sobre la España de Franco en Europa y la forma en que éstas van a condicionar la incorporación del franquismo a las corrientes de cooperación internacional en el Viejo Continente articulan el segundo bloque de contenidos.

Finalmente, en los capítulos quinto y sexto se estudia pormenorizadamente la aproximación del Régimen de Franco al proceso de construcción europea con especial atención a los factores condicionantes de dicho acercamiento, a la línea de actuación seguida por la política exterior española y al proceso de toma de decisiones en la solicitud de apertura de negociaciones con la CEE, así como a sus consecuencias nacionales e internacionales.

2- Los años 1951-1962 configuran el ámbito cronológico de nuestro estudio. La elección de estas fechas viene definida por distintas consideraciones.

En primer lugar, el período en cuestión tiene unas particularidades propias que lo diferencian de la inmediata posguerra y de los desarrollistas años sesenta (1962-1970) en la historia inmediata del Viejo Continente. Los años cincuenta son ante todo un período de transición entre la inmediata posguerra y el desarrollismo de los sesenta. Transición que se manifiesta tanto desde un punto de vista económico -recuperación de las economías europea-, como político -asentamiento de los nuevos sistemas democráticos reconstruídos al final de la contienda- o también internacional -afirmación de la bipolaridad-.

En segundo lugar, tanto desde el punto de vista de la construcción europea como desde la política exterior española, y para la propia comprensión de las relaciones España-Europa, estas fechas resultan emblemáticas. En efecto, desde el punto de vista del proceso de construcción europea, 1951 es el punto de partida. Es el año de la firma del Tratado de París que dará origen a la CECA y otorgará carta de naturaleza a la dimensión funcionalista de la integración europea. 1962, por otra parte, simboliza las contradicciones existentes en el proceso hacia la unidad del Viejo Continente; de una parte, el nuevo año se inicia con un gran éxito, la definitiva puesta en marcha de la Política

Agraria Común pendiente desde la firma de los Tratados de Roma en 1957; de otra, se cierra con un rotundo fracaso con la paralización política del proceso de construcción europea en función de dos elementos de capital importancia: el veto de la Francia de De Gaulle a las negociaciones para la adhesión a las Comunidades Europeas de Gran Bretaña y el rechazo, asimismo, por parte francesa, de los contenidos del "Informe Fouchet" para la creación de una Unión Política Europea.

En tercer lugar, desde el punto de vista de la evolución de la España de Franco, estos años tienen un gran significado. Tanto 1951 como 1962 se definen inicialmente por unos cambios de Gobierno que serán el punto de partida de una serie de transformaciones notables. Su significación rebasa lo explícitamente político. De una parte, ambas fechas han sugerido cambios en los equilibrios de poder que sustentan a la coalición reaccionaria que mantiene al Régimen del general Franco. De otra, su valoración alcanza al ámbito sociológico - 1951, fin del racionamiento imperante desde el fin de la contienda civil; 1962, consolidación de la tendencias migratorias a Europa en busca de nuevas condiciones de vida y trabajo-, al tiempo que admite una lectura económica -1951 señala el inicio de lo que ha venido a denominarse la "NEP" española que conducirá desde la autarquía a la apertura a la economía internacional; 1962 manifiesta el irreversible cambio en la orientación de la política económica, cambio simbolizado a través de la creación de la Comisaría del Plan de Desarrollo y refrendada internacionalmente por el informe sobre la economía española del Banco Mundial-, y, no por menos conocida menos importante, de política internacional -1951 simboliza el fin del "cerco internacional" contra Franco con la definitiva normalización diplomática con los países occidentales; 1962 representa el esfuerzo por intentar aproximarse a Europa y a la construcción europea a través de la solicitud de apertura de negociaciones con la CEE-.

Finalmente, desde el punto de vista de las relaciones España-Europa, este período representa uno de los puntos de inflexión histórica más importantes en lo que respecta a la asintonía y al alejamiento de España de lo que acontece allende los Pirineos.

3- En nuestro intento de responder a los problemas e interrogantes suscitados en la presentación de los objetivos de nuestra investigación, partiremos de una **hipótesis principal**: los intentos de aproximación de la España de Franco a las primeras fases del proceso de construcción europea responden a la ruptura del precario y difícil equilibrio entre las necesidades de "adaptación" y de "diferenciación" en la política exterior del Régimen respecto a Europa. El dilema se resolverá a favor de la adaptación como consecuencia de dos hechos: la puesta en marcha de una nueva política económica a pesar de lo incierto de una posible participación en las instituciones comunitarias y la necesidad de insertarse en la cambiante estructura institucional europea si se quería evitar un nuevo aislamiento internacional, esta vez de carácter fundamentalmente económico.

La oposición entre las necesidades de adaptación y diferenciación se encuentra en la base de las transformaciones que se pueden observar en las representaciones que se manifiestan en el Régimen ante el proceso de construcción europea. La evolución del discurso del Régimen, en líneas generales, poco tiene que ver con la asimilación y aceptación de la idea de una Europa unida en el Régimen del general Franco, ya que los cambios en la instrumentalización de la idea de Europa se harán al servicio de los objetivos de la política exterior del franquismo. En consecuencia, la integración en Europa es un medio, no un fin deseable en sí mismo.

Existe una correlación entre la progresiva entrada de España en la dinámica de las relaciones multilaterales y la multiplicación de conflictos acerca de la unidad de acción exterior entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y los Ministerios Técnicos. La pugna entre política exterior y política económica se saldará con la progresiva supeditación de la política exterior hacia Europa a las necesidades de la política económica del Régimen, lo que afectará de forma fundamental a los intentos de aproximación de la España de Franco a las instituciones comunitarias.

En la agenda internacional del Régimen, el problema de la integración europea pasará de ser en 1951 un problema de pequeña

política a ser valorado como un problema de política intermedia en 1957, para finalmente transformarse desde 1960 en un problema de alta política en el que se enfrentarán las más altas instancias del Régimen. Esta pendulación responderá a tres momentos distintos de la posición internacional de España en Europa: la normalización de las relaciones bilaterales con el entorno europeo (1950-1952); la entrada en las corrientes de cooperación internacional surgidas en la posguerra mundial (1955-59) y la ineludible necesidad de aproximación al proceso de construcción europea (1961-62), como consecuencia del cambio introducido en la política económica del Régimen.

4- En la realización de esta investigación hemos consultado fuentes de diversa procedencia con el objeto de minimizar los riesgos de distorsiones y deformaciones en los análisis e interpretaciones realizadas a través de una rigurosa crítica de fuentes.

El primer lugar, al objeto de evitar un enfoque excesivamente unilateral de la aproximación a Europa, hemos complementado la documentación diplomática depositada en el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores con información procedente de otros ámbitos de la Administración española y documentación de los archivos de los Ministerios de Asuntos Exteriores en otros países, con la limitación temática inherente a nuestro ámbito de estudio.

En segundo lugar, destacar la consulta de fuentes primarias no oficiales, más concretamente de aquellos ámbitos procedentes de la oposición al franquismo. En esta dirección hemos realizado la clasificación de los fondos documentales del archivo histórico del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo -exilio, Fondo Enric "Gironella" e interior, Fondo Asociación Española de Cooperación Europea-.

En tercer lugar, se ha consultado la documentación disponible al investigador acerca de las relaciones de España con los organismos surgidos en el proceso de construcción europea en el período 1951-1962.

En cuarto lugar, se ha prestado gran atención a los testimonios de protagonistas a través de conversaciones

personales. En estos encuentros se ha procurado, en la medida de lo posible, una aproximación a las imágenes de España y Europa durante el período de estudio.

5- Tanto por el carácter de los problemas estudiados como por la metodología empleada, no cabe duda de que gran parte de la literatura histórica sobre la unidad europea en el siglo XX se encuadra dentro de la disciplina de la Historia de las Relaciones Internacionales. Es más, su desarrollo en los últimos diez años se ha producido, en cierto modo, de forma paralela.

Una parte considerable de la producción científica vinculada a la Historia de las Relaciones Internacionales en el Viejo Continente se halla directa o indirectamente conectada con la historia del proceso de construcción europea tras la Segunda Guerra Mundial.

Hasta el momento actual no parece que se haya elaborado un modelo que satisfaga completamente el estudio del proceso hacia una Europa unida, desarrollado tras la Segunda Guerra Mundial. La peculiar e innovadora dimensión adoptada por la construcción europea lleva implícitos unos fuertes desequilibrios entre teoría y praxis de las relaciones internacionales, a lo que se une la escasa capacidad explicativa de algunos conceptos utilizados en el análisis.

Se ha realizado, en consecuencia, un esfuerzo de adaptación a los condicionantes del estudio de las relaciones España-Europa durante el franquismo de las tendencias metodológicas más actuales utilizadas por instituciones y grupos de trabajo transnacionales empeñados en el desarrollo de esta línea de investigación. En este sentido, se ha mantenido una estrecha colaboración tanto con el "*Groupe de liaison des historiens après l'Histoire de la construction européenne*" como con la "*Commission d'Histoire des relations internationales*" y con el equipo de investigadores del European University Institute.

La necesaria perspectiva interdisciplinar que exige el análisis del proceso de construcción europea se ha procurado enriquecer con la utilización de aproximaciones interpretativas procedentes de la historia económica y del utillaje teórico y conceptual provenientes de la ciencia política y la sociología.

Muchas son las personas e instituciones gracias a las cuales ha sido posible la finalización de la presente investigación. En especial, quiero expresar mi gratitud al Profesor Juan Carlos Pereira, mi director de Tesis, por la amistad, paciencia y generosidad demostrada en estos largos años. Gratitud extensiva a Don Fernando Alvarez de Miranda y Don Carlos M^a Bru Purón, en representación del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo por las facilidades brindadas, por sus consejos y amistad demostrada en los últimos años. A mis queridos compañeros, José Luis Neila y Luis Togores por su amistad. Y mi eterno agradecimiento a mis padres y hermanos. A Lola por su buen humor, gentileza y paciente ayuda. A todos ellos mi más profundo agradecimiento y muy especialmente a Marisa, mi mujer.

Los errores o imprecisiones sólo tienen un responsable: su autor.

CAPÍTULO I.

El ESTUDIO DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA EUROPA UNIDA.

CAPÍTULO I.

EL ESTUDIO DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA EUROPA UNIDA.

1. La Europa posterior a 1945: la unidad del Viejo Continente.

1.1. La unidad europea y Las transformaciones de posguerra: cambio y permanencia en la Historia de Europa.

En 1923 aparecía el último tomo de La decadencia de Occidente de Oscar Spengler, heredero intelectual del vitalismo y del irracionalismo de los años anteriores a 1914 quien, con una visión organicista, casi biológica de la vida y muerte de las culturas, consideraba que la única salvación para Europa parecía radicar en una estoica afirmación de firmeza para seguir caminando por una senda predeterminada, confiando la salvación a las virtudes inherentes a la raza.

Entre 1934 y 1954, Arnold Toynbee publicaba su Estudio de la Historia dedicado a la búsqueda de las pautas con arreglo a las cuales las civilizaciones florecen y decaen. De acuerdo con sus criterios, cabía esperar, a finales de la II Guerra Mundial, que la civilización europea sucumbiese en un futuro próximo.

El espectáculo de Europa tras las dos guerras mundiales fue la causa que inspiró la construcción de los sombríos sistemas metafísicos de Spengler y Toynbee. Cualquiera que contemplara Europa a finales de 1918 y, sobre todo, de 1945, podía haber pensado que las profecías más pesimistas estaban justificadas y

que los síntomas de decadencia descritos eran visibles en cualquier plano.

Como afirma el profesor René Girault:

"(...) la crise de la civilisation européen, commencée avec la tuerie en masse dont sont montrés capables les Européens en 1914-1918; se transforme en crise de conscience et en remise en question fondamentale lors de la découverte du genocide hitlerien en 1945." (1)

Desde planteamientos diferentes, Jean Baptiste Duroselle y Paul Kennedy han definido los factores del auge y caída de las grandes potencias o las causas de la muerte de todo Imperio (2). En ambos ensayos se eliminan las explicaciones teleológicas que son sustituidas por categorías científicas. Varían los factores, pero la respuesta sigue manteniendo un cierto organicismo cuando se considera a Europa. La argumentación continúa adoleciendo de un automatismo determinista, quizá por la aparente sencillez de las hipótesis de partida.

Lo cierto es que las guerras mundiales consiguieron que muchos de los logros materiales y morales de Europa fueran destruidos. Los recursos económicos de Europa parecían haber llegado a su final. La supremacía europea había concluido y, con ellos, las esperanzas en una nueva sociedad que había inspirado a muchos combatientes, pronto se vieron frustradas; los sufrimientos y sacrificios habían sido baldíos. Una suerte de darwinismo parecía anunciar el final de Europa.

La crisis de Europa fue asimilada a una crisis de identidad colectiva que respondía, en ambas posguerras, a similares arquetipos (3). Una percepción pesimista del presente reafirmada sobre un pasado dramático y un futuro incierto que adquiere forma de desorientación, de inestabilidad, de malestar generalizado:

es el resultado de una traumatizada Europa ante el descubrimiento de los millones de muertos en los "campos de la muerte"; es el horror paralizante ante la carnicería de la guerra, es el sufrimiento de la población civil, son los recuerdos de las privaciones, de los bombardeos; es la imagen del "esfuerzo de guerra", de los millones de refugiados y desplazados...

Las consecuencias afectan a la sociedad europea en su conjunto: cambios más o menos dramáticos, no sólo en las relaciones internacionales o en los ámbitos de la política y la economía, sino que afectan también a la sociedad europea: nuevos "roles" socio-económicos y políticos para clases y sexos; cambios en las actitudes personales que acaban afectando a las mentalidades y a los estilos de vida.

No es extraño, por tanto, que ambas posguerras hayan sido consideradas, por extensión, como dos fases de un mismo proceso definido por una crisis de la identidad colectiva. Se han llegado a simplificar, en ocasiones, al común denominador de una erosión (primera posguerra) y posterior fin de la hegemonía europea (segunda posguerra). Sin embargo, se las suele interpretar de forma diferente.

Para el período de entreguerras, quizás la interpretación más provocadora sea la que Arno J. Mayer ha llamado "el final del Antiguo Régimen" (4). La tesis de Mayer viene a decir que, hasta la I Guerra Mundial, Europa estuvo dirigida por una clase terrateniente de valores aristocráticos que impregnaban todo el orden social y que bruscamente verán su desaparición en los años de posguerra. La Guerra, en consecuencia, significará su acta de defunción al imponerse unos nuevos procesos en los planos

político y económico-sociales.

Para la posguerra de 1945, sin embargo, la interpretación más extendida no es tan original, hunde sus raíces intelectuales en el período de entreguerras. Es, ciertamente, el resultado del conjunto de aportaciones de varias generaciones, recogidas y reformuladas por muchos autores. Por nuestra parte, utilizaremos la sistematización realizada por Walter Lipgens (5). Su teoría parte del ideal de una Europa unida. Esta interpretación ha concitado importantes adhesiones y, recientemente, también, algunos rechazos significativos. Para Lipgens, la consecuencia fundamental de la guerra es la pérdida de importancia de los Estados europeos como principio de organización de la Europa Occidental. La guerra, en consecuencia, alumbrará una nueva realidad europea caracterizada por la progresiva asimilación de la soberanía de los Estados-Nación europeos en una estructura supranacional.

Es evidente que esta transformación lleva aparejada la conclusión de que Europa entra en la posguerra mundial en una nueva fase histórica cuya característica esencial se puede resumir en la tesis de la crisis del Estado-Nación. Esta analogía resulta visible en afirmaciones un tanto tópicas del período de posguerra como "el declive de Europa es imparable" o "Europa ya no será dueña de su historia", que son intercambiables por expresiones como "el declive del Estado-nación es imparable" o "el Estado ya no es dueño de las relaciones internacionales".

La argumentación histórica utilizada sería poco más o menos la siguiente. Durante siglos, la evolución histórica del Viejo Continente ha avanzado en dirección opuesta a la unidad de

Europa, acentuando las diversidades y fomentando su fragmentación según las étnias, las lenguas, las culturas, las religiones y las estructuras políticas y económicas.

Los Estados-nación se fueron progresivamente consolidando y fortificando en competencia y rivalidad constantes, manteniendo entre ellos unas relaciones de dominio y hegemonía o forzando unos precarios e inestables equilibrios continentales. Sin embargo, la exasperación de los antagonismos y la ausencia de una organización común les condujeron a conflictos ruinosos y fratricidas.

Estas líneas de interpretación, que progresivamente se irán imponiendo casi con carácter de certeza, se verán potenciadas por el ulterior surgimiento del concepto de "integración supranacional" en la posguerra de 1945. Idea que viene a romper con la creencia tradicional en la soberanía indivisible de los Estados y que desbroza el camino en la marcha hacia la unidad europea.

En la inmediata posguerra de 1945, muchos intelectuales, desde posiciones próximas a las anteriores, llegaron a sugerir que los europeos, quienes habían protagonizado la Historia durante tanto tiempo, podían al final dejar la historia por una cómoda y pasiva actuación.

Esta afirmación, fruto de la magnitud del desastre humano, moral y material -y también político-, no era, evidentemente, más que una verdad a medias. No significaba el fin de la historia europea -de igual modo que no ha finalizado la historia tras el fin de la "Guerra fría" (6)-, sino el fin de la historia del sistema de equilibrio entre las potencias europeas surgido de la

Paz de Westfalia y que, pese a todas sus modificaciones, básicamente se había vuelto a recomponer una y otra vez... Pero sí quería indicar que la irradiación y continuación del poder de la civilización europea se veían destruidos por las querellas de orden interno:

"Muchos se daban cuenta ya -escribe Walter Laqueur-, de que nunca hubo nada tan estúpido en la historia como la competición entre los Estados de Europa (...); comprendían también ahora que la política europea no había igualado, en su hondura y calidad, la historia del pensamiento europeo". (7)

El mundo que nace de la II Guerra Mundial es profundamente diferente al mundo de la preguerra. La II Guerra Mundial, como manifiesta Duroselle (8), culmina el proceso de declive del Viejo Continente y pone fin a un sistema internacional que ha prevalecido durante cuatro siglos.

Un sistema dominado por un restringido club de grandes potencias europeas, cuyas relaciones pacíficas o bélicas regían diplomática o militarmente la suerte del mundo, desaparece definitivamente. Sin embargo, el "balance of power" europeo se había resquebrajado ya, como afirma Benz (9), a partir del momento en que la creciente interdependencia económica y el desarrollo de la tecnología cuestionaron la autonomía de las, hasta entonces, grandes potencias europeas, destruyéndose tras los esfuerzos de Alemania por hacer patente su hegemonía continental.

La transformación es radical y se evidenciará en el mismo "peace-making process". No será un nuevo Versalles el que ponga fin a la contienda en Europa. La imagen falseada de Europa posterior a la I Guerra Mundial no se repetirá (10):

"Whereas the treaties of Versailles, St. Germain, Trianon, Neuilly and Sévres, which emerged from the 1919 Peace Conference of Paris were, in a sense, dictated to enemy, the treaties which were discussed at the Peace Conference of 1946 were virtually dictated by Great Powers to their enemies and minor allies alike - a new aspect of diplomatic history."

Su significado -en opinión de Mammarella (11)-, es claro; constata el paso de un sistema europeo a un sistema mundial. Las potencias europeas son sustituidas por unas potencias extraeuropeas de dimensiones continentales lanzadas desde 1941 a una guerra que hará de ellas dos superpotencias:

"(...) les Etats -Unis par le dollar, l'URSS par l'idéologie -escribe Maurice Vaïsse (12)-, ces deux superpuissances ont pris sur le dénuement des Européens, sur leur besoin de reconstruction et leur soif de renouveau".

Los acuerdos inmediatamente anteriores al fin de la guerra, Yalta, o inmediatamente posteriores, Potsdam, delimitan claramente las zonas de influencia de las superpotencias. El estallido de la "Guerra fría" no pondrá sino de manifiesto la división de Europa en dos bloques antagónicos, con sistemas políticos y económicos opuestos y enfrentados ideológicamente. Si en los países de la Europa Occidental se desarrollan sistemas democrático liberales basados en el pluripartidismo y el régimen parlamentario, en Europa Oriental se construyen unos nuevos Estados, que comúnmente, hasta su desaparición en 1989, han sido conocidos como "democracias populares".

Entre 1947 y 1989 Europa no sólo será un continente dividido sino que también se hallará "controlado" a través de dos grandes organizaciones político-militares, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, en Europa Occidental y el Pacto de Varsovia en Europa Oriental.

Los Estados europeos occidentales u orientales, afirma Juan Carlos Pereira (13), se hallan insertos en el engranaje de un rígido sistema bipolar que con distintas formulaciones, diferentes grados de alineamiento y no siempre con la misma cohesión interna y libertad de movimientos, configuran un atípico y largo período de estabilidad en Europa.

Es evidente que esta *estabilidad europea* de los últimos cuarenta años fue consecuencia del "balance of power" del sistema bipolar, o si se quiere del *equilibrio del terror*, o como dirían algunos analistas como Halliday o Fontaine (14) "de las tablas existentes en el frente central de la "guerra fría".

Tras la caída del muro y el fin de los sistemas comunistas en el Este de Europa, los problemas que los europeos no fueron capaces de resolver en 1945, emergieron desde 1989 con desesperante vitalidad -nacionalismos xenófobos, incluidos- tras haber quedado aparentemente superados. El congelador que resultó ser la "Guerra fría" ralentizó las funciones vitales, el ritmo histórico en el Viejo Continente, los problemas de Europa no habían desaparecido, tan sólo habían permanecido en estado latente. (15)

La Europa posbélica también evidenciaba otra crisis aún más dramática. La emulación por los demás, vendrá a decir Charles Zorgbibe (16), había sido una de las causas de la grandeza de Europa, de la riqueza de su civilización y de su magisterio en el mundo. Sin embargo, Europa irá progresivamente abandonando esta dimensión en favor de otros ámbitos extraeuropeos.

Ante Europa, Estados Unidos, con una desconocida vitalidad,

una nueva *cultura* y un conjunto de valores en alza, dejará su *impronta* en Europa. El "*American way of life*" calará profundamente en la sociedad europea, hasta el extremo de que sus hábitos y sus modas, signos externos de modernidad, aparecerán - como en otros ámbitos geográficos después de 1945-, reflejados en la sociedad de consumo de masas, réplica, en muchos sentidos, de la norteamericana:

"Rinascevano così iconcetti di "American dream", "American way of life"-escribe el profesor Di Nolfo-, cioè sogno americano e sistema di vita americano, come sinonimi di un ideale e di un mito che le comunicazioni di massa avrebbero fatto concere a tutto il mondo. Ricostruire poteva voler dire il "sogno americano", affidarssi alla potenza economica e militari degli Stati Uniti". (17)

La penetración cultural de Estados Unidos con su cine, su literatura, su música y su estética, se vió potenciada desde un principio por el hecho de la *liberación*. Muchos países europeos encontraban en lo "nuevo", en lo "americano" un antídoto perfecto para su pasado inmediato. Pasado que se quería eliminar de raíz o simplemente olvidar. (18)

Los procesos de desnazificación de la posguerra o el pasado colaboracionista eran realidades demasiado próximas -elementos negativos en la reconstrucción-, demasiado desagradables y tan visibles como también lo era la ayuda americana -elemento positivo-. La presencia de miles de soldados en una Europa exhausta, en pacífica ocupación, se mantendrá hasta la actualidad como consecuencia de la "Guerra fría". Esta presencia facilitará una rápida e inicial fascinación de la sociedad europea por lo norteamericano que se extenderá durante varias décadas, en consonancia con el "catching up" -eliminación de la diferencia de productividad existente antes de la II Guerra Mundial entre

los Estados Unidos y Europa-.

Sin embargo, esta fascinación en la Europa posbélica será, desde los años sesenta, objeto de crítica e incluso de rechazo por parte de las nuevas generaciones de europeos que no conocieron la guerra.

A pesar de la reconstrucción moral de Europa, de las crisis económicas que han convertido a Estados Unidos en adversario comercial, de las distintas formulaciones políticas en el terreno de la seguridad, de las diferencias evidentes entre la sociedad americana y la europea, muchos rasgos de la sociedad americana se han transvasado a la sociedad europea.

Europa comparte hoy los principios de "equality, mobility, community" con que Dahrendorf (19) definió a la sociedad americana, y la tecnocrática y consumista sociedad europea se inscribe sin problemas en los roles sociales y culturales de una "americanizada" civilización occidental.

La cultura europea se verá, asimismo, atraída y, en cierto modo, colonizada por la norteamericana al igual que su sociedad. La enorme capacidad homogeneizadora de la cultura americana, a partir de su gran capacidad para el sincretismo, parecía que terminaría afectando a la propia identidad europea. Pero Europa no logró asimilar en su totalidad el modelo americano. La *colonización cultural norteamericana* comenzó a cuestionarse y a replantearse el sentido de "ser europeo". Para ello fue necesario superar el trauma psicológico y moral de la contienda, reactivar la economía, reconstruir sobre sólidas bases el Estado y la democracia, desactivar los conflictos socio-políticos y diluir los históricos recelos y resentimientos entre sus naciones.

Logros en los que Estados Unidos colaboró activamente.

El proceso de integración europea estaba en marcha. Europa había consolidado su recuperación económica y su modelo de relaciones económico-sociales había alcanzado su madurez, la revisión cultural de los años de posguerra ya se había realizado a mediados de la década de los sesenta.

Si bien Europa había logrado preservar la identidad y la diversidad de lo "europeo", sin embargo, no pudo hacer frente a la contrastada superioridad en la "carrera científica" de Estados Unidos. Intelectualmente, incluso, las novedades en el pensamiento norteamericano pronto encontraban eco en Europa, imponiéndose con mayor o menor rapidez en los medios académicos europeos:

"El predominio cultural europeo -afirma W. Laqueur-, quedó minado por el éxodo rumbo a América, de muchos científicos y eruditos alemanes de los años treinta, así como por el ahogo de la vida cultural, de la investigación científica, de que fueron responsables los poderes totalitarios, y también los desastres de la guerra". (20)

El magisterio científico e intelectual ha pasado a los norteamericanos. La antigua metrópoli continúa, hoy por hoy, en "vía de colonización", al tiempo que comienza a descubrir, no sin cierto estupor, que el eje histórico no es que haya pasado de Europa al Atlántico -hecho evidente desde el fin de la II Guerra Mundial-, sino que irreversiblemente parece que se desplaza al Pacífico, amenazando con dejar al Viejo Continente en una situación periférica.

Otro tanto se puede decir desde el punto de vista económico. Dos son los planteamientos sobre los que se han venido

discutiendo acerca de la recuperación económica europea de posguerra y en las dos largas décadas de rápido desarrollo económico de la Europa posbélica: la intervención de los Estados Unidos y la consideración de los motores de crecimiento interno.

De una parte, los que han considerado que Estados Unidos ha sido el motor de la recuperación y el crecimiento económico de Europa a través del entramado institucional que puso en marcha la ayuda americana a Europa desde anteriormente al Plan Marshall -con la UNRRA y posteriormente a través de la OECE-; el esfuerzo inversor de sus empresas -fundamental por la perenne necesidad de capitales que precisaba el desarrollo europeo-; de las transferencias tecnológicas -en gran medida, la industria europea es deudora de las patentes norteamericanas, en lo que se ha venido a llamar posteriormente tecnologías punta, incluso después de la puesta en marcha de los programas de I&D impulsados por Europa-; y de los métodos de gestión empresarial -que supusieron una auténtica innovación en el panorama de la empresa europea-, respondiendo a sus propios intereses políticos, económicos y estratégicos, se considere o no el contexto de la "Guerra fría".
(21)

De otra, los que han visto en la imitación del modelo americano el factor determinante para el "milagro económico europeo". El objetivo de este mimetismo sería reducir las grandes diferencias de productividad que separaban a Estados Unidos de Europa Occidental, diferencias que durante un largo período permitieron adoptar las mejoras que provenían de los Estados Unidos. (22)

Este modelo parte de la facilidad con que una vez conseguido

un elevado nivel de empleo en el sector industrial, pudieron realizarse transvases de mano de obra desde otros sectores productivos o desde otros países, y gracias también, a que los gobiernos dedicaron grandes partidas presupuestarias a la educación. A esto habría que añadir el aumento constante de la demanda de bienes de consumo, y en especial los duraderos, desde 1945.

Algunas determinadas circunstancias se combinaron con las políticas gubernamentales tendentes a estimular la industrialización, y provocaron la prolongada experiencia histórica del proceso de desarrollo en Europa Occidental vinculadas a la revolución keynesiana y al propio proceso de construcción europea, que viene a ser un elemento que favorece el mantenimiento del proceso.

Según el modelo de la "americanización de Europa", la rápida recuperación de la economía europea tras el conflicto mundial y las dos décadas de crecimiento que le siguieron, fue consecuencia de lo que se ha venido a definir como la "imitación del modelo americano". La adopción de este modelo se vio favorecida por varios factores contingentes, como afirma la profesora Vera Zamagni (23):

a/ Fueron los propios Estados Unidos, por razones de seguridad respecto al bloque soviético y por temor a otras crisis como las de 1929, los que favorecieron la penetración de sus tecnologías, de sus métodos de gestión y de sus "patterns" de consumo a través del Plan Marshall, la inversión de capitales y el libre acceso a su sistema educativo por grupos seleccionados de extranjeros.

b/ la derrota militar en el caso alemán y las grandes destrucciones de la guerra junto con los caminos políticos institucionales que se produjeron en algunos países, propiciaron un periodo de escasos conflictos internos en multitud de naciones, lo que favoreció la intensidad de las realizaciones.

c/ la libertad de empresa se vio considerablemente ampliada con la eliminación de barreras interiores e internacionales y la creación de un entramado financiero y comercial tanto en el plano mundial, GATT, como europeo, OECE, CEE, EFTA.

Sean cuales sean estos factores, lo cierto es que se experimentó en Europa Occidental, un rápido proceso de americanización de las economías nacionales -como también ocurrirá con la economía japonesa-, mediante la introducción combinada de establecimientos de grandes dimensiones, de los métodos de "management" y de la institucionalización de estrechas relaciones políticas económicas y culturales con los Estados Unidos.

En la elaboración de esta teoría los avances experimentados en los últimos tiempos en los análisis político-institucionales (sistema educativo, banca mixta, programación concertada, participación concertada de los trabajadores en las empresas, política de rentas, control de huelgas...) han sido fundamentales. Estos estudios han puesto de manifiesto que las políticas que mantuvieron el proceso de desarrollo sostenido de las economías europeas, han sido precisamente las políticas institucionales -incluidas en primer lugar, la escuela y la universidad-, y no las de inspiración keynesiana de "fine

tunning" (ajuste fino), que han adolecido del defecto -como se ha evidenciado con su crisis-, de tener un horizonte coyuntural y de corto alcance. Esta hipótesis, por lo tanto, demostraría que las coordenadas fundamentales del sistema económico han sido las adecuadas y lo bastante reactivas. En este contexto, afirma Zagmani, se entendería porque Italia y Alemania fueron los países europeos más dinámicos en la carrera por el desarrollo que implemento la recuperación económica de posguerra.

No obstante, lo que sí es verdaderamente extrapolable al conjunto de la Europa Occidental es el esfuerzo consciente de las Administraciones públicas en propiciar a través de distintos instrumentos de actuación la adopción de elementos que sugerían la imitación del modelo americano. Aunque también es cierto que este esfuerzo imitativo del modelo americano en un momento determinado se agota. (24)

Una lectura precipitada de esta situación puede llevar a decir que en un proceso de crecimiento rápido como el que se produce en las economías europeas, cuando se aproxima a la convergencia con la economía norteamericana, es decir, cuando ya no hay nada que imitar, la dúplica del modelo americano pierde sentido. Sólo en este momento tiene cabida el proceso de construcción europea al desarrollar un modelo explícitamente europeo a partir de 1957.

La realidad, sin embargo, es más compleja. Las condiciones en las que el modelo americano se mostraba como el mejor ejemplo a seguir pueden desaparecer y hacer inviable o inconveniente su continuación, o bien, puede aparecer un modelo más sugestivo.

Sin embargo, el primer caso se consumó en los años setenta

y ochenta, la inestabilidad de los mercados internacionales y la conflictividad interna de muchos países europeos, junto al hecho de que algunos países europeos se han mostrado menos dinámicos en lo que exigía una tecnología americana para un correcto aprovechamiento de las economías de escala, ha conducido al agotamiento del modelo americano en Europa antes de que todo el sistema económico europeo se hubiera modernizado o bien como consecuencia de crisis de superproducción en algunos sectores fundamentales.

La única respuesta plausible para Europa ante este cúmulo de consecuencias negativas parece ser -hoy como ayer- avanzar hacia su integración política y económica. La literatura simpatizante con el proceso de construcción europea se encargará de justificar su necesidad y van a relacionar el fin de la hegemonía europea con una supuesta crisis del Estado-nación en Europa.

Esta cosmogonía de la crisis y de la respuesta de Europa, nacida entre muchos de aquellos que conocieron el horror de las guerras mundiales e impulsada desde las instituciones surgidas del proceso de integración, será aceptada por el acervo cultural de las generaciones de europeos que no conocieron la II Guerra Mundial, "la última guerra civil entre europeos".

Obviamente, la rápida sucesión de transformaciones en la segunda posguerra mundial y la yuxtaposición de procesos políticos y económicos dará lugar a una nueva Europa. Sin embargo, esta nueva Europa será, en cierto modo, distinta a la pronosticada y, significativamente, la valoración del conjunto

resulta ciertamente ambigua, entre otras razones, porque no se puede explicar únicamente la historia de Europa desde 1945 ni a la luz del proceso de construcción europea, ni menos aún, en una supuesta crisis del Estado-Nación. Por otra parte, el dilema de considerar a la II Guerra Mundial como el principio o como el fin de una época, ofrece otras posibilidades al permitir la consideración de Europa como un espacio político, económico y social homogéneo y diverso a un tiempo.

La Historia de Europa desde 1945 es considerada como el fin de una época. Los cambios pueden definirse a partir de la constatación de la crisis y la decadencia. Así, es posible hablar de una Europa dividida y ocupada en el entorno de un nuevo sistema internacional definido por la bipolaridad; una Europa dependiente de la solidaridad trasatlántica para su reconstrucción económica; o de una Europa colonizada al quedar desbordado su predominio cultural por nuevas ilusiones de posguerra tales como el "American dream" o el "American Way of life". Crisis de Europa que se ha llevado hasta el extremo de considerar, incluso, que la construcción europea es un reflejo de la dinámica imperante en la sociedad internacional entre 1947 y 1989: la "Guerra fría".

Por contra, también la Historia de Europa, desde 1945, puede ser considerada como el inicio de una nueva era. Las transformaciones de posguerra se han definido a través de sus resultados: un largo -y hasta cierto punto excepcional- período de estabilidad política y social; una prosperidad económica sin precedentes; o el desarrollo de nuevas formas de organización común destinadas a erradicar la guerra y fomentar la solidaridad

y bienestar entre los europeos.

Estos cambios que, por otra parte, únicamente dependen del punto de vista del observador, se han intentado reducir en las últimas décadas al común denominador del desarrollo de un modelo político, social y económico propio y específicamente europeo, en un mundo donde las tendencias homogeneizadoras han sido la regla general. Tendencias que esta vez no provienen de Europa.

Sin embargo, la Europa que surge de la II Guerra Mundial no se planteó como un sistema político, económico y social propio que sirviera de modelo para otros ámbitos geográficos. De hecho, Europa Occidental se inscribirá y adaptará a una hegemonía trasatlántica, aceptará su división ideológica, política, económica y estratégica entre las partes occidental y oriental, e imitará el modelo económico americano, en busca de la convergencia o "catching up".

Esta adaptación que en el ámbito de la construcción de una Europa unida -rasgo más novedoso y destacable, para muchos de la nueva Europa de posguerra- significará el abandono del proyecto político de su dosis de supranacionalidad en favor de planteamientos económicos sectoriales, más útiles y sencillos para afrontar la necesidad de una organización común cuya inexistencia le condujo, escasamente en veinticinco años, a dos conflictos ruinosos.

La Europa Occidental de posguerra y más concretamente, sus logros -reales unos, ambiguos otros al ser observados desde cierta perspectiva-, no es que constituyesen un modelo en sí mismos, ya que carecieron en conjunto de tal pretensión, pero sí parece que definieron una cierta especificidad en el mundo

posbélico que no debe ignorarse ni tampoco sobrevalorarse. La causa de esa especificidad, probablemente, haya de buscarse en el significado adjudicado a los términos "reconstrucción" y "estabilidad".

Reconstrucción, en 1945, no equivalía a una vuelta a la situación prebélica, sino que implicaba pensar en un mundo nuevo o, en cualquier caso, distinto:

"In Gran Bretagna -escribe el profesor E. di Nolfo-, ricostruire significò attraversare a un tempo anche il primo grande esperimento di trasformazione sociale, voluto dopo il trionfo elettorale laburista; in Francia, si mutò costituzione e, dopo una fase di supremazia politica del generale De Gaulle, si ritornò a un regime parlamentare non dissimile da quello della Terza Repubblica, ma con una nuova costituzione, che aprì l'esperienza della Quarta Repubblica; nel Belgio la questione monarchica accese gli animi e fu risolta solo con l'abdicazione di Leopoldo III; in Italia si dovette scegliere tra regime monarchico e regime repubblicano; (...)." (26)

En lo que se refiere al concepto "estabilidad" desde la perspectiva del tiempo largo, Charles. S. Maier afirma:

"The long periods of stability without major war or great revolution (1815-48, 1870-1914, 1953/55-89) do not mean politics and society are unchanging. On the contrary; the long eras of stability reveal continuing evolution and transformation. But these changes can be accommodated within given political forms. So it was for postwar Europe: from the late 1950s through the 1980s European grew extraordinarily wealthy, and the completed the transition (...)

"Only in recent years have the arrangements forged between 1947-1953 and political really altered in a new wave of upheavals. But this time when the political earthquakes finally revealed the accumulated stresses, they came largely as a result of the weaknesses in the authoritarian systems of Eastern Europe and the Soviet Union, not of the Western framework. More precisely, the West had undergone its own crises -inflation and unemployment and structural economic change and even terrorism- during the 1970s. It had largely fought through them with considerable pain and suffering." (27)

Por otra parte, es preciso considerar dos elementos más,

aquellos que han dotado de cierta homogeneidad Europa. Para Santos Juliá, uno de estos elementos es el Estado cuyo concepto y valoración se han unificado progresivamente a partir de la II Guerra Mundial: "la identificación del Estado con la nación bajo el impacto de la guerra es la entraña misma de la historia europea del siglo XX". (28)

Un segundo elemento es más contradictorio ya que se formula en torno a la supuesta identidad común europea que más bien es fruto de la progresiva homogeneidad de las sociedades en la parte Occidental del Viejo Continente. Como afirma Hoffmann:

"Europa no tiene hoy una identidad clara, su único perfil ha sido configurado por un proceso de industrialización y de integración económica. Europa, (...), carece de sentido, de orientación y de propósitos." (29)

A pesar de todo, ha sido justamente cuando Europa se ha apercebido de que sus logros podían venirse abajo, cuando en algunos sectores de la política y la intelectualidad europeas han rescatado y reformulado la idea de que Europa, en los años cuarenta y cincuenta, había ido lentamente configurando "algo" que se acercaba a un modelo propio.

Este modelo se habría basado, a grandes rasgos, en regímenes parlamentarios, reformismo keynesiano, economía mixta -gran incremento del sector público-, un grado de planificación indicativa considerable -"hagamos la paz como ganamos la guerra" decía el liberal Lord Beveridge, padre de los programas reformistas socialdemócratas o liberales de la posguerra-, educación pública, seguridad social y sistemas de protección universales -el "Welfare State"-, proyecto de constituirse internacionalmente como tercera fuerza en un mundo bipolar,

avances notables hacia la unidad política y económica...

Y han hecho de la defensa de este "*modelo*", en la defensa de esta "*diferencia de Europa*" respecto a otros "*modelos*" considerados como el japonés o el norteamericano más homogeneizadores o con menos sensibilidad social, el factor que debe asegurar un lugar de primer orden para Europa en el próximo siglo y uno de los principales activos tanto a nivel económico como cultural del Viejo Continente (30). Como afirma Hoffmann, "muchos europeos creen que es su misión defender las características de Europa Occidental".

Desde esta forma de interpretar las últimas cinco décadas tras la contienda, al observar la magnitud de la destrucción, al recordar los sufrimientos pasados, se hacía evidente que el futuro de Europa se encararó bajo negros nubarrones, y los presagios para Europa estvieron llenos de malos augurios. Sin embargo, unos años después fue posible ver las cosas de un modo menos apocalíptico e incluso con una enorme confianza en el futuro, definiendo un "tiempo de certezas" -entre ellas quizá, la más destacable, la del crecimiento autosostenido ilimitado-.

La solución de los problemas de Europa está, en consecuencia, en hacer más Europa, en transformar lo que haya que transformar, en reformar lo que haya que reformar, pero sin perder de vista ni cuál es el origen ni cuál es el objetivo: Europa.

Una percepción más sombría sobre su futuro se puede apreciar en otros importantes sectores del pensamiento europeo. En buena medida observan que este "*modelo europeo*" respondió a circunstancias históricas únicas e irrepetibles -"Guerra fría",

política de bloques desde un punto de vista político y estratégico: división de Europa-; a unos condicionantes sociales -era imprescindible un pacto entre capital y trabajo que asegurase la estabilidad política y la paz social sobre una amplia base de consenso: Estado del Bienestar y Estado Social Democrático y de Derecho" -; o, a unas determinadas circunstancias económicas que permitieron un rápido crecimiento - la actitud de los Estados Unidos, las grandes destrucciones de la contienda, los cambios políticos e institucionales, el crecimiento de los mercados y el aumento de la libertad de empresa: el milagro económico europeo-, que han hecho a los europeos de hoy pensar en los años cincuenta y sesenta -y desde diferentes perspectivas-, como algo excepcional si bien no históricamente único, de difícil explicación y, desde luego, prácticamente agotado en su formulación económico-social o, en su defecto, obligado a una profunda revisión. (31)

Estas dos líneas interpretativas del pasado, de una forma consciente o inconscientes, se plantean y yuxtaponen hoy al considerar el proceso de construcción europea. La Historia no está al margen de esta cuestión de fondo:

"Paradójicamente, Europa Occidental -escribe Stanley Hoffmann en 1994- adolece del legado de la posguerra, del hábito de dependencia, del liderazgo de los Estados Unidos en los asuntos geopolíticos, y del declive del predominio americano, que ciertamente fue un factor de división (entre gaullistas y atlantistas), pero también un acicate para la construcción de una entidad europea capaz de responder a los Estados Unidos. Sigue estando desgarrada por las separaciones que no puede superar: entre la política, que sigue siendo nacional, y la economía que ya no lo es; entre la economía que empieza a ser común, y la diplomacia y la defensa, donde la Unión aún se muestra vacilante; entre un Oeste asentado y un Este inestable. En 1964, me preguntaba por la vitalidad espiritual de Europa Occidental. Todavía me lo sigo

preguntando." (32)

Como afirma Joll: "Los últimos cien años de la historia de Europa han sido un período de esplendores y miserias, pero falta por saber si este siglo ha sido el final de una época o el principio de otra nueva". (33)

1.2. El proceso de construcción europea: ideas "versus" actores.

Cualquier intento de aproximación al complejo ámbito de la construcción europea implica necesariamente considerar una serie de cuestiones previas tales como el problema terminológico o la extensión de su ámbito político o sus límites geográficos.

La primera cuestión planteada surge de considerar si son válidos "a priori" calificativos aparentemente tan contradictorios cuando se habla de unidad europea como un método federalista, funcionalista o como un proyecto -o una realidad- federal, confederal, supranacional, intergubernamental, o sencillamente, "sui generis".

Se suelen emplear, por tanto, conceptos no sólo imprecisos desde un punto de vista formal, -especialmente evidentes en el caso de *funcionalismo* y *federalismo*-, sino también desde un punto de vista práctico, al reflejar muy parcialmente o de forma incompleta la realidad, por ejemplo, en el caso de la polémica en torno a considerar o no la actual Unión Europea como una organización internacional de acuerdo con los preceptos de la Convención de Viena. Es más, la propia expresión adoptada institucionalmente de "*Unión Europea*" en el Tratado de Maastricht es equívoca y contradictoria.

Maastricht es equívoca y contradictoria.

En efecto, uno de los elementos que mayor confusión despierta es el hecho de cómo definir el proceso hacia la unidad europea. Para el profesor Truyol, la expresión lógica sería "**construcción europea**", al igual que para Pierre Gerbet ("la construction de l'Europe"):

"El término construcción europea -escribe Truyol-, se usa comúnmente para designar, de una parte "al conjunto de iniciativas encaminadas a conseguir una unión más estrecha de los pueblos europeos con la meta final puesta en una federación europea, o más exactamente, de un Estado federal europeo" (34).

Asímismo, esta expresión se emplea para designar a las instituciones que hasta la fecha han surgido como resultado de tales iniciativas y, por la magnitud de los resultados alcanzados en el seno de la Comunidad Europea (hoy ya, desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el 1 de Noviembre de 1993, Unión Europea), se refiere preferentemente a ésta, aunque no de forma exclusiva ya que también sería necesario encuadrar al Consejo de Europa, creado en mayo de 1949. Sin embargo, esta expresión es considerada por muchos como un eufemismo que tiende a enmascarar los fracasos del proceso hacia la unidad del Viejo Continente.

De la misma forma, y de manera equivalente, se ha venido empleando la expresión "**integración europea**" que conlleva un matiz marcadamente económico, fruto de la lógica funcionalista adquirida por el proceso hacia la unidad de Europa y del éxito alcanzado en sus primeras fases. Desde nuestra perspectiva de historiador, el término "construcción" evoca un proceso largo y dilatado en el tiempo, lo que le confiere un mayor valor de uso.

Una segunda cuestión básica, desde el punto de vista del historiador, es la extensión del ámbito geográfico y límites

cronológicos de la construcción europea. Es evidente que tras la II Guerra Mundial ya no existía una Europa identificable, sino un Continente que aún tenía las cicatrices de la derrota, con una Alemania dividida, el "telón de acero" situando grandes partes de la Europa tradicional fuera de sus límites y una España calificada como fascista. Las fronteras predefinidas, sin embargo, no serán indispensables para que la integración tuviese éxito.

El carácter y alcance de la *Europa Occidental* ha sido definido por instituciones internacionales que varían en miembros y función -traída esta realidad a lenguaje actual bien se puede asegurar que el concepto de "geometría variable" no es un nuevo elemento en la construcción europea-. De hecho, Richard Mayne se ha referido a la sopa de letras de la postguerra en Europa Occidental, como muestran las muchas de las organizaciones creadas en esos años: OECE, CECA, CEE, OTAN, UEO, etc.

Esta ha sido una de las razones por las que ha sido posible aumentar el número de los miembros de la Comunidad Europea, y continúa siendo una de las fuentes clave de su flexibilidad. No hay razón más allá de los accidentes históricos que imponga que instituciones como el Consejo de Europa, comprometidas con la democracia, pero con una concepción muy diferente de la construcción europea y con distintos miembros, haya mantenido una identidad separada de la Comunidad Europea.

Tampoco existen razones para que una Europa integrada no pudiese consistir en una estructura que satisficiera tanto los requerimientos prácticos de las políticas transnacionales como las necesidades de los intereses nacionales, regionales y

locales, allí donde sean aplicables, y la democracia.

La Comunidad Europea ha vivido (y ha realizado en algunos casos) con el poder de los Estados-nacionales. Los argumentos para profundizar en la construcción europea, han sido planteados, por algunos, en este sentido, como eminentemente burocráticos, guiados por la incertidumbre de sus fundamentos.

En lo que respecta a las realizaciones de la construcción europea, las instituciones resultantes del proceso de integración deben ser consideradas más que como un producto final como una fase dentro de un proceso. Proceso que evidentemente no se producirá de una manera lineal sucediéndose, en consecuencia, - como toda obra desarrollada en un largo plazo-, momentos de avances considerables incluso espectaculares y momentos de retroceso y fracasos estruendosos que han ido jalonando su evolución desde 1945.

Por otra parte, es preciso considerar cuáles son las causas del éxito del proceso de construcción europea. Muchas han sido las interpretaciones, pero es evidente que no se puede acudir a una explicación monocausal. De hecho, es habitual referirse, entre otras, a: 1/ causas económicas: las presiones de la tecnología en cambio; el deseo de mercados más grandes y unidades de producción mayores similares a las estadounidenses o la necesidad de crecimiento económico; 2/ causas ideológicas: las ideas federalistas; 3/ causas mentales: la punzante experiencia de la guerra sobre el continente europeo; 4/ causas internacionales: la "Guerra fría" y la consiguiente lógica bipolar, etc.

Estos y otros muchos factores, evidentemente, tuvieron su

parte de responsabilidad. Desde nuestro punto de vista, la construcción europea va a responder a unas circunstancias históricas específicas en Europa, en un entorno internacional concreto.

Cualquier intento de aproximación a una realidad tan compleja como la que representa el proceso de construcción europea implica la utilización de una gran variedad de conceptos y un utillaje metodológico que, generalmente, van a proceder - junto a la Historia-, de las Ciencias Sociales.

En este sentido, de forma recurrente, surgen ante cualquier aproximación al proceso de construcción europea una variada tipología de problemas. Entre éstos destacamos: a/ los relacionados con la evolución de las ideas sobre Europa; b/ los surgidos como resultado de considerar a los auténticos protagonistas del proceso de integración; c/ aquellos otros vinculados a la necesidad de enmarcar la construcción europea dentro de la dinámica de la sociedad internacional, y d/ finalmente, los relativos a los diferentes modelos que han tratado de interpretar globalmente el proceso de construcción europea.

1.2.1. La evolución de la idea de una Europa unida: la tensión dialéctica entre federalismo y funcionalismo.

La unidad de Europea sigue apareciendo hoy, cincuenta años después del fin de la II Guerra Mundial, como una tarea inacabada, incompleta. En buena medida la problemática de su concreción procede del mundo de las ideas, de la evolución del

concepto que ha conducido al actual estadio del proceso de construcción europea y del debate contemporáneo sobre el mejor modo de conseguir la unidad en el Viejo Continente.

La idea de unión europea, afirma Duroselle, ha sido frecuentemente confundida en el pasado con la de la organización del mundo: en Europa se resumía si no todo el mundo conocido, al menos todo el mundo "útil". (35)

Esta asimilación de conceptos aparecerá en la mayor parte de los precursores de la idea europea. Sus proyectos reflejan la toma de conciencia de un "regionalismo europeo" (36). Expresan, sin embargo, el deseo -dicho en términos del siglo XX- de una organización internacional de seguridad colectiva. Los escritos de Victor Hugo son, ciertamente, reveladores al aunar en ambas cuestiones la dimensión federalista:

"Llegará un día en que las bombas sean reemplazadas (...) por el venerable arbitraje de un gran Senado soberano que será a Europa lo que la Asamblea Legislativa es a Francia (...) Vendrá el día en que tú Francia, tú Rusia, tú Italia, tú Inglaterra, tú Alemania, todas vosotras naciones del Continente os fundireis en una unidad superior y constituireis la fraternidad europea (...). Un día vendrá en el que veremos dos grupos inmensos, los Estados Unidos de América y los Estados Unidos de Europa, colocados el uno junto al otro". (37)

En el siglo XX, desde el fin de la I Guerra Mundial (38), la idea europea tendió a confundirse cada vez más con el movimiento pacifista y con el internacionalismo. En el período de entreguerras, se plantearán dos concepciones sobre cómo construir Europa: una simple cooperación que respetaría las soberanías estatales; o una delegación de soberanías a través de un proceso de unificación, de integración -se dirá posteriormente- de Europa. La segunda concepción, francamente

federalista, es, sobre todo, expuesta por autores que no estarán necesariamente aislados del medio internacional.

Al término de la II Guerra Mundial, un nuevo europeísmo, fraguado en el sentimiento de solidaridad de la resistencia antifascista, como pone de manifiesto Mammarella, durante la ocupación y heredero del surgido durante el período de entreguerras, alcanza su madurez.

En el curso de la resistencia los partidos socialistas y católicos en Bélgica, en Italia y sobre todo, en Francia, acogen la idea de una Europa federada como eje principal de sus programas de posguerra. En una declaración del Movimiento Europeo de Resistencia, en julio de 1944, concertada entre grupos de diferentes países, se puede leer:

"(...) soltanto un'unione federale può assicurare la conservazione della libertà e della civiltà sul continente europeo, determinare il ristabilimento economico e mettere il popolo di una Germania democratica nel quadro di una unione federale, destinato a diventare un caposaldo della politica europeista nel dopoguerra." (39)

La mayor contribución en el plano de la idea europea vendrá de Altiero Spinelli y Ernesto Rossi quienes prepararán en los inicios de 1942 un manifiesto destinado a ser el origen del movimiento federalista. A la condena del nacionalismo, de los regímenes autoritarios, del razismo, y del militarismo se acompaña la crítica a la soberanía del Estado:

"(...) la definitiva abolizione della divisione dell'Europa in stati nazionali e soveranie la creazione di un saldo stato federale europeo potranno garantire la pace e il progresso sociale dei popoli." (40)

Las organizaciones privadas partidarias de la unión Europea se multiplican en la inmediata posguerra. Su deseo por desarrollar la unión europea a partir de moldes federalistas,

limitarán sus posibilidades como motor del proceso de construcción europea. (41)

Dos ideas básicas pugnarán por abrirse camino en la posguerra mundial. Una netamente *federalista* como la que se recoge en el "Mensaje a los europeos", redactado por Salvador de Madariaga y Denis de Rougemont y hecho público en el Congreso de Europa de La Haya, el 5 de mayo de 1948:

"Ninguno de nuestros países puede pretender, sólo, plantearse seriamente una defensa de su independencia. Ninguno de nuestros países puede resolver, sólo, los problemas que genera la situación económica actual. En falta de una unión libremente consentida, nuestra anarquía presente nos expone a una unificación forzada, sea por la intervención de un Imperio de fuera, sea por la usurpación de un partido de dentro". (42)

Y otra, *funcionalista*, enunciada en sus principios básicos en la declaración de Robert Schuman de 9 de mayo de 1950 en el Salón de l'Horloge, del Quai D'Orsay: "Europa no se hará de una vez ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando para ello una solidaridad de hecho". (43)

Este dualismo tendrá como consecuencia la visión de oponer el federalismo al funcionalismo en una tensión dialéctica cuyo resultado, favorable al segundo, ha definido la evolución y contenido del proceso de construcción europea.

Para Denis de Rougemont, uno de los principales representantes de las ideas federalistas de la posguerra, la unidad de la cultura europea sería el factor aglutinador para lograr una federación europea. Para Jean Monnet, moldeador del método funcionalista, la unión sólo podría conseguirse, en forma de avances parciales, trascendiendo del mundo económico a otros

ámbitos sociales y culturales, con el propósito de dotar de un contenido a la unión política. (44)

Esta contradicción en cuanto al método, sin embargo, no puede hacer olvidar la similitud de los objetivos buscados, "la federación europea", en Rougemont, o "los Estados Unidos de Europa", en Monnet.

El federalismo se hallaría en la base de los movimientos europeístas y en el mismo proceso de construcción europea, según Denis de Rougemont, el federalismo:

"(...) fait partie intégrante de la culture européenne et se fonde sur son unité et sa diversité. Les principes du fédéralisme qui postulent un homme libre et responsable s'affirment progressivement aussi bien dans la construction de l'Europe unie". (45)

En las primeras fases del proceso de construcción europea, los federalistas reivindicaron la concreción de un espacio cultural y político sobre el que construir la Federación Europea.

El problema, sin embargo, era cómo afrontar la cuestión planteada por las soberanías nacionales y cómo coadyuvar el desarrollo de intereses comunes a todos los europeos, poniendo de manifiesto que el objetivo último no tendría necesariamente que ser la constitución de un Estado unitario o centralizado, sino la aportación de soluciones a los problemas que suscitaría una estructura federal.

En Les Etats-Unis de l'Europe ont commencé, Jean Monnet se refiere a la resolución de estas cuestiones de una forma utilitaria:

"La CECA marque la direction dans laquelle la future Europe devra chercher sa voie vers une Communauté fédérale pacifique plus vaste, plus prospère, au sein de laquelle les nations européennes mettrons en commun

leurs ressources et leurs capacités et pourront ainsi, dans la liberté et la diversité, vivre au rythme du monde moderne". (46)

Según Sidjansky, uno de los principios fundamentales del federalismo está claramente definido en este texto, si bien no bajo la forma de un concepto, sí en su sustancia práctica. La comunidad federal asegura a la vez la dimensión indispensable en el mundo moderno para la utilización en común de los recursos y asegurar la diversidad de las naciones en libertad. (47)

Este principio, para Monnet, conlleva implícitamente la solución, ya que: "(...) ce qui jeu finalement, c'est la conciliation entre les droits que conservent les Etats et un marché commun où situent leurs productions et leurs échanges".

El problema tal y como lo observaba Monnet, escribe Brugmans, se manifestaría a través del equilibrio entre el nuevo poder de las instituciones comunes resultantes y la necesaria autonomía de los Estados miembros. El principio de solución, dice el mismo Monnet, se hallará en:

"(...) la naissance de la Communauté a déjà montré que les institutions fédérales peuvent unir effectivement les Etats hautement développés du XX^e siècle... Une Europe fédérée est indispensable à la sécurité et à la paix du monde libre". (48)

Esta otra finalidad, asegurar la paz, también se halla presente en la base de la declaración de Robert Schuman de 9 de mayo de 1950:

"(...) la mise en commun des productions de vcharbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Federation européenne, et chargera le desin de ces regions longtemps voueés à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes (...) Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, donst les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette

propòssition réealisera les premières assies concrètes d'une Federation européenne indispensable à la preservation à la paix". (49)

La diferencia entre ambas concepciones no proviene, pues, de sus objetivos, sino de la manera de hacerlos posibles. Denis de Rougemond desea un salto cualitativo para la creación de una Europa federal; en tanto que Jean Monnet, federalista pero también pragmático, evalúa los obstáculos para la realización de esta aproximación global e inmediata.

El éxito de esta primera experiencia común forma la base de la estrategia del *método Monnet*. El funcionalismo, escribe D. Sidjansky, para demostrar su eficacia se debe penetrar en otros sectores y así multiplicar las redes de solidaridad y las instituciones comunes, fundamentos de una federación europea. (50)

Lo cierto es que tanto en funcionalistas como federalistas se observa el mismo sustrato común: "la base de la unidad europea está en una cultura política pluralista sobre la que se debe fundamentar una unión federal". Es más, el federalismo, por su propia inconcrección doctrinal y práctica, debe ser entendido como el sustrato ideológico del método funcionalista.

En la actualidad, es cuestionado, en cierta medida, el funcionalismo respresentado por Jean Monnet. Para Maurice Allais (51), por ejemplo, se pueden apreciar algunos errores fundamentales en la construcción europea:

- Comenzar por la Europa económica y creer que a través de ella se llegaría a la Comunidad Política

- Orientar la Comunidad hacia un libre cambio mundial sobre la base de precios mundiales inestables, y

-Descuidar los fundamentos de la Europa Cultural, condición indispensable para el surgimiento de un auténtico espíritu europeo.

La realidad, hoy, es que la idea de Europa va progresivamente desligándose de la carga maximalista de otras épocas; el funcionalismo como vía para la construcción de una Europa unida, asimismo, es considerado por muchos como prácticamente agotado; y se contemplan importantes brotes de antieuropeísmo, incluso de rechazo al proceso de construcción europea.

Esta situación, definida por la escasa articulación de una auténtica identidad y conciencia europea, como manifiesta Hoffmann, pone en entredicho la propia capacidad de la espiritualidad europea para continuar la tarea de unir el Viejo Continente. Aquí, posiblemente, radique la crisis actual del federalismo.

Tras la "relance" de los años ochenta con Altiero Spinelli y el "club del cocodrilo" a la cabeza, pero sobre todo como consecuencia de los ambiguos resultados obtenidos institucionalmente -pensemos en la cauta y genérica alusión del Tratado de Unión Europea a su "vocación federal"-, en muchos ambientes europeístas se sostiene, en los noventa, la necesidad de una nueva reactualización del pensamiento federalista.

Se ha planteado, por parte de autores como Carlos M. Bru o Antonio Lapergola, como posible fórmula alternativa la concreción de lo que denominan un "*federalismo maduro*", que se adapte al medio institucional y a la realidad política circundante en los

países de la Unión Europea, y que, al mismo tiempo, actúe como referente intelectual para el desarrollo político de las respuestas a los nuevos requerimientos del cuerpo social europeo, como en el caso del tan en boga concepto de *ciudadanía europea*.

En este punto, Bru afirma:

"(...) la *Comunidad* de hoy será *Unión* cuando se haya perfeccionado el desarrollo político e institucional que satisfaga fines generales y no sólo sectoriales. En este ámbito, tendremos la "civitas política, con la que el individuo, mostrándose como "civis", estará unido por una relación de plena y directa pertenencia." (52)

Aquí radicaría el sentido actual del federalismo. Un federalismo que debe perder sus resonancias "mazzinianas" de otros tiempos y que propugne, como meta objetiva y alcanzable, una realidad política confederal para el conjunto europeo más acorde con las circunstancias políticas y económicas.

No obstante, en los sectores maximalistas del europeísmo, como la Unión Europea de Federalistas y en muchos de sus dirigentes como Dastoli o Albertini, siguen indisociablemente relacionadas las ideas de "*Europa*" y de "*unión*" a través del federalismo. (53)

Según Alexandre Marc, el *federalismo moderno* debe mantener, ante todo, su prestigio intelectual y su permanente capacidad de adaptación a la realidad circundante. En este sentido, define al federalismo como:

"(...) un espíritu, una actitud hacia los otros y la sociedad, y un método de aproximación a la realidad, un estilo de organización social. No es un modelo rígido que se pueda aplicar sobre sociedades diferentes, pero es una búsqueda constante de soluciones, de estructuras de procesos adecuados que se apoyan sobre varios principios de base -la persona, la libertad, la democracia, el pluralismo y el respeto a la diferencia-. Es también un método vivo que actúa mediante ajustes progresivos en el respecto de las

El federalismo, pués, tanto en su dimensión *maximalista* como en su versión *funcionalista*, han caodyuvado de forma efectiva las primeras fases del proceso hacia la integración europea, sin embargo, las inercias actuales dominantes en el proceso de construcción europea amenazan con su progresiva disolución en aras de un ansiado *neopragmatismo*, capaz de abandonar al arbitrio del mercado y de los intereses sectoriales la unión de Estados europeos en la que aún estamos divididos, olvidando que la unidad europea debe ser construida y gobernada al servicio del hombre. Su labor, en definitiva, continúa, tanto hoy como hace cuarenta años, mediatizada por los principales protagonistas del proceso de construcción europea. El divorcio entre "idea" y "realidad" parece más evidente que nunca.

1.2.2. Nuevos y viejos protagonistas. Los actores internacionales y el proceso de construcción europea.

La consideración de los protagonistas, de los actores que participan en el proceso de construcción europea, es otra cuestión enormemente compleja por la concurrencia de distintos elementos que, en muchas ocasiones, superan y vacían de contenido horizontal y verticalmente la idea de unión europea.

Desde el punto de vista de la Teoría de las Relaciones Internacionales, los actores son considerados como el eje vertebrador, de forma implícita o explícita de su evolución teórica desde la II Guerra Mundial. Conviene, sin embargo, como nos recuerda Marcel Merle, no olvidar desde el primer momento

nos recuerda Marcel Merle, no olvidar desde el primer momento que:

"Le reconnaissance de la pluralité des acteurs et de la diversification des rôles ne permet pourtant pas, à elle seule, de dessiner les traits ni de comprendre le fonctionnement du système international". (55)

Esta cuestión, unida a la creciente complejidad del sistema internacional, han catapultado el debate teórico de las Relaciones Internacionales. En los años cincuenta y sesenta los trabajos de Karl Deutsch y Ernst Haas sobre teoría de la integración fueron un revulsivo en las aproximaciones metodológicas a las Relaciones Internacionales, que eclosionaron en los años setenta y ochenta con numerosos trabajos sobre la crisis del Estado como actor internacional en un mundo cada vez más transnacional y más interdependiente. (56)

Crisis provocada por el desafío de múltiples actores públicos y privados -multinacionales, organizaciones supranacionales, organizaciones no gubernamentales, unidades políticas subestatales, etc.- que llevaron a los teóricos a centrar su interés por los fenómenos de integración y globalismo en terrenos técnico-económicos, en detrimento de la función político-militar propia de los Estados.

El concepto de "poder" -según R. Aron, recursos susceptibles de ser movilizados al servicio de unos objetivos-, y el concepto de "potencia" -capacidad para proyectar ese poder- serán equiparables en la concreción de las teorías realistas de las Relaciones Internacionales al concepto de "valor" en las teorías económicas. (57)

En la actualidad, los criterios para una definición del concepto de actor internacional han variado notablemente. Según

Caterina García Segura (58), debe tenerse en cuenta:

- 1- un enfoque funcional opuesto al jurídico. No importa el reconocimiento jurídico internacional sino su capacidad de movilizar recursos para la consecución de objetivos determinados y su capacidad para influir sobre el comportamiento de otros actores del sistema internacional;
- 2- debe incluirse como categorías los conceptos de relatividad y temporalidad al concepto de actor. La consideración de una institución, grupo o individuo, como actor internacional puede cambiar según las circunstancias;
- 3- asimismo, hay que tener presente el principio de diversidad, ya que existirán diferentes grados de autonomía entre los actores.

Estos criterios, resultado de la irrupción de nuevas teorías en el ámbito de las Relaciones Internacionales, han intentado ampliar los parámetros desde los cuales desarrollar las investigaciones, incidiendo desde la Ciencia Política y la Sociología a la Historia. Su incidencia sobre el ámbito de nuestro estudio, los inicios del proceso de construcción europea, es más notable todavía por la fuerte interacción existente entre las teorías realistas en las Relaciones Internacionales durante los años cincuenta y la dinámica de la sociedad internacional.

Esta circunstancia, junto a la evolución internacional, tuvo como consecuencia que la aproximación realista a las relaciones internacionales viera su dominio amenazado desde los años sesenta. Nuevas aproximaciones insatisfechas con el carácter estatocéntrico del realismo, intentaron ofrecer respuestas que incluían la toma en consideración, asimismo, de otros actores

internacionales.

En la formulación de sus modelos metodológicos han tenido una especial importancia las interpretaciones que apuestan en la década de los setenta por la consideración de nuevos actores transnacionales y por la ampliación de la gama de interacciones que se desarrollan en la escena internacional. Para S. Hoffmann:

"(...) as long as the process is not completed, we must analyze the building of the european integration as an a incipient instance of interest group politics, of domestic politics, and as a continuing example of tradictional interstate politics" (59).

El "*transnacionalismo*" (60), en suma, vendrá a incorporar, por tanto, nuevos actores, lo que supone reconocer el papel de las instituciones supranacionales surgidas en Europa en la sociedad internacional, pero también -y de forma indirecta-, la impronta de la acción de fuerzas transnacionales en el inicio del proceso de integración.

Tampoco puede perderse de vista la existencia del hecho de que las teorías que han estudiado la integración se han realizado con un carácter global, intentando explicar los procesos que se producen en el conjunto de la sociedad internacional, por lo tanto, hay que guardar unas ciertas reservas al extrapolar para el ámbito europeo este conjunto de teorías.

Los estudios de Mansbach y su "Issue paradigm" (61), por ejemplo, a pesar de ser muy discutible la tipología de actores internacionales que sugiere, no cabe duda de que ha ampliado el concepto de "actor internacional":

1- Actores gubernamentales interestatales, es decir, las organizaciones conocidas como internacionales o supranacionales.

2- Actores no gubernamentales interestatales, también llamados fuerzas transnacionales. Esta categoría se refiere a los grupos e individuos que no representan a los estados en que se ubican. Las fuerzas transnacionales pueden definirse como los movimientos y las corrientes de solidaridad de origen privado que tratan de establecerse a través de las fronteras y que tienden a hacer valer o a imponer su punto de vista en el sistema internacional, por ejemplo, las multinacionales.

3- Estados-nación. Incluye la actuación de parcelas del gobierno, es decir, del personal de ministerios y agencias. Los autores insisten en resaltar el "particularismo" o "personalismo" de las decisiones "estables" para contrastarlo con la idea del interés nacional incuestionable para los realistas. Sobre esta cuestión se desarrollará un importante debate historiográfico que posteriormente será observado.

4- Actores intraestatales no gubernamentales. Son los individuos o grupos no gubernamentales que, ubicados en un Estado, mantienen relaciones directas con otros actores autónomos distintos a su gobierno (organizaciones filantrópicas, partidos políticos, sindicatos, corporaciones industriales, etc) y situados en el exterior de su estado.

5- Individuos. Cuando, a nivel privado, son capaces de actuar autónomamente en el curso de una negociación.

(A este respecto, es preciso advertir que, por nuestra parte, utilizaremos la clasificación propuesta por Marcel Merle:

Estados, organizaciones intergubernamentales y fuerzas transnacionales).

En lo que concierne a la crítica al Estado, ésta va a provenir de la incapacidad para interpretar la realidad internacional únicamente a través del Estado. Crítica que se ha realizado en tres direcciones diferentes: a/ los atributos de universalidad y permencia atribuidos al Estado no aparecen ya tan claros; b/ el realismo define el concepto de actor en función de atributos de tipo jurídico que no reflejan la dinámica real de las relaciones internacionales y, c/ la repercusión de la nueva agenda internacional en la formulación del concepto de actor.

Haciendo hincapié en el segundo aspecto, los autores que consideran insuficiente el análisis realista proponen enfocar la cuestión de los actores internacionales desde la perspectiva del proceso de las interacciones que se dan en el ámbito internacional, en lugar de hacerlo desde una perspectiva jurídico-formal. Así, lo que determinará la calificación de actor internacional será la dinámica del proceso por el que una entidad es capaz de movilizar una serie de recursos para alcanzar unos objetivos concretos y ejercer una influencia sobre otros actores del sistema (62). Problemática que, como posteriormente veremos, afectará a las investigaciones desde una perspectiva histórica.

En consecuencia, la "autonomía" sucederá a la soberanía como categoría de análisis (63). Es decir, se valorará la habilidad de una entidad para provocar consecuencias en la política internacional, sin que su comportamiento sea predecible a partir de la referencia a otros actores. Este cambio en la valoración incidirá directamente en la actuación de los grupos de opinión

uropeístas en los procesos iniciales de negociación. Evidentemente, se parte de la constatación de que, en el sistema internacional contemporáneo, ningún actor es completamente autónomo.

Robert T. Keohane y Joseph S. Nye insistirán en la importancia de la capacidad o de la habilidad "versus" la definición o calificación de la entidad soberana, "cuando entidades no estatales son capaces de afectar el curso de los acontecimientos internacionales se convierten en actores y, por tanto entran en competencia con el Estado-nación." (64)

La constatación de intereses coincidentes entre distintas disciplinas en el estudio de los actores no estatales abrirá la puerta a los padres del "transnacionalismo", Keohane y Nye, hacia su concepto de "world policy" que introduce tres cambios conceptuales notables: a/ sustitución del concepto de lucha (poder, en términos militares) por el concepto de negociación (que da entrada a otros actores internacionales); b/ la ampliación de los escenarios en los que se desarrolla la política internacional y de las interacciones juzgadas relevantes y, c/ la ampliación de los objetivos en política exterior y su carácter circunstancial.

La política internacional, en consecuencia, será representada como el conjunto en el que se integran las relaciones interestatales, las relaciones intergubernamentales y las relaciones transnacionales. Las primeras vendrían a coincidir con la actividad diplomática convencional en las que participarían los Estados y sus "subunidades" administrativas en las que es posible la disensión por parte de algún ministerio -

algo que se observará constantemente en el proceso negociador de los Tratados de Roma-.

Las segundas son las que se dan entre las organizaciones internacionales gubernamentales (preferentemente en nuestro caso en la OECE, OTAN, CECA y CEE) y las terceras son las que tienen lugar entre las organizaciones transnacionales, sus subunidades y ciertos individuos (contactos, coaliciones e interacciones que no están controladas por los órganos centrales de la política exterior).

En nuestro caso, encontraremos las orientaciones anteriores al estudiar el papel de los "padres de Europa", de los partidos políticos, de los sindicatos europeos o del famoso *Comité Monnet por los Estados Unidos de Europa*.

Las reflexiones anteriores sobre la evolución del concepto de actor internacional nos conducen a la necesidad de plantear su análisis dentro de la dinámica de interacciones que tienen lugar en el escenario internacional:

"The failure -escribe Stanley Hoffmann- of an experiment in appently ideal consitions tells us a great deal contemporary world politics, about the clances of unifications movements elsewhere, and about the functional appoach to unification. For is shows that the movement can fail not only when there is a surge of nationalism in one important part, but also when there are differences in assessments of the national interest that rule out agreement on the shape and on the world role of the new supranantional whole." (65)

En efecto, como afirma Marcel Merle:

"La prise en considération exclusive du rôle des acteurs, sans examen des contraintes qui pèsent sur leurs initiatives ou des chances qui leur sont offertes par la transformation rapide du milieu international, aboutirait à un résultat aussi décevant. Quiconque veut étudier une société ne peut

se contener, quelle que soit l'utilité de la demarche, d'en établir l'organigramme, sans tenir compte des problèmes qui se posent au groupe. C'est au niveau des rapports entre les facteurs et les acteurs, ou, si l'on préfère cette terminologie, des interactions entre fonctions et les structures qu'il faut se placer pour évaluer les caractéristiques et les modalités de fonctionnement propres au système international." (66)

Ahondando en esta dirección, Hoffmann se refiere a la existencia de un factor universal al conjunto de la sociedad internacinoal, "the factor universalistic" (67):

"(...) the diversity of domestic determinants, geo-historical situations, and outside aims among its units; any international system based on frgmantation tends, through the dinamic of unevenness... to reproduce diversity".

Distingue, por tanto, los rasgos que inciden sobre ese conjunto de los específicos del ámbito de la Europa Occidental, que definen varios sistemas internacionales, como afirma Hansen, al comentar el trabajo de Hoffmann: "(...) the first truly global international system; the regional subsystems have only reduced autonomy; the relationship of major tension blanket the whole planet (...)".

El inevitable resultado de la combinación de los dos sistemas internacionales en Europa es el hecho de que el segundo se halle "subordinated to their divergencies about the outside world; the regional subsystem becomes a stakes in the rivalry of its members about the sistem as a whole's". (68)

En el caso de Europa Occidental es evidente que los desacuerdos entre Estados han sido fundamentales en la evolución del proceso de integración, pero Europa se haya influida por su nueva situación internacional y por las relaciones con los Estados Unidos:

"The third system feature -the nuclear age and the

present "stability of a bipolar world"- supports and expands the operations of national diversity. "Damocles" sword has become a boomerang, the ideological legitimacy of the nation-state is protected by the relative and forced tameness of the world jungle". (69)

1.2.3. Procesos de cooperación internacional e integración supranacional en Europa Occidental.

El sistema regional europeo, según Paul Reuter (70), se caracterizará desde 1945 por dos elementos: a) La multiplicidad, en cuanto al número y el origen jurídico, como expresión de cierta solidaridad europea y, b) variedad respecto al número de países que las integran, en cuanto al objeto de la organización, y en cuanto a los poderes de las mismas.

Este conjunto de organismos tiende a ser definido como organizaciones internacionales regionales:

"(...) agrupaciones permanentes formadas principalmente por tres o más Estados pertenecientes a un área regional, geopolíticamente expresada, entre los que existen vínculos de solidaridad diversa constituida en forma de tratado y ocasionalmente otro acto internacional, dotadas de unas instituciones comunes encargadas de gestionar los intereses colectivos para lo cual gozarán de personalidad jurídica internacional y de los medios adecuados para alcanzar los objetivos comunes". (71)

Desde un punto de vista jurídico, afirma Colliard (72), estas instituciones de Derecho Internacional Público pueden ser clasificados en dos grandes categorías: aquellas que mantienen el carácter internacional e interestatal dirigidas básicamente hacia la cooperación entre Estados y aquellas que bajo el nombre genérico de soluciones de integración, quieren ir más lejos y tienden a avanzar hacia construcciones típicamente federales.

Observemos su origen y características.

Desde la perspectiva del realismo político, la irrupción del pensamiento federalista y el surgimiento ulterior del concepto de integración, van a romper con la tradicional concepción sobre la soberanía indivisible de los Estados abriendo el camino hacia la unidad europea.

Tras el fin de la II Guerra Mundial, este proceso ha venido definido por dos concepciones diferentes de la colaboración entre los Estados europeos. Concepciones que pueden designarse en líneas generales como *cooperación internacional* e *integración supranacional*. Pero también, procesos que se imbrican dos conjuntos de interacciones, distintas en la sociedad internacional pero íntimamente relacionados en el caso europeo.

Respecto a la *cooperación* (73), si bien los Estados están dispuestos a colaborar unos con otros superando las fronteras nacionales, ello sólo es posible manteniendo intacto el principio de soberanía nacional. Los esfuerzos de unificación basados en la cooperación no apuntan, por consiguiente, a la creación de un Estado colectivo, sino sólo a la integración de Estados soberanos dentro de una confederación de Estados en la cual se mantengan las estructuras nacionales. Para los Estados, la cooperación se produce a partir de la búsqueda mediante confrontaciones y discusiones permanentes de acuerdos libremente consentidos.

Institucionalmente, las organizaciones de cooperación se caracterizan por un aparato constitucional simple que comporta esencialmente un órgano formado por los representantes de los Estados; pueden tener otros órganos, pero siempre de orden consultivo y subordinados al primero. Las deliberaciones

obligatorias del órgano formado por los representantes de los Estados no atacan a su soberanía respectiva, ya que no ligan más que a los Estados que han consentido, ya sea porque la unanimidad sea requerida, ya sea porque sólo los que han pronunciado un voto positivo están ligados.

Jurídicamente, estas deliberaciones no son más que acuerdos internacionales o incluso proyectos de acuerdos internacionales, y aunque el fruto de estas deliberaciones llevase el nombre de "decisiones", ésto no cambiaría en nada la realidad política.
(74)

Si, yendo más lejos, se consideraran estos actos como verdaderos actos unilaterales, imputables a la organización, no exigiendo para su validez ninguna sumisión a procedimientos constitucionales nacionales, el cambio sería grande, pero no atacaría tanto a la soberanía de los Estados que no se hubieran comprometido sin su consentimiento, como a sus equilibrios institucionales internos, ya que el Gobierno, para el mecanismo de la organización internacional, escaparía a las limitaciones constitucionales establecidas por la conclusión de los Estados.

En las organizaciones fundadas sobre la cooperación, los problemas jurídicos no conciernen más que a la administración interna de la organización. Los cargos importantes de la organización no dependen de un orden jurídico complejo; la organización se ahorra así un Tribunal de Justicia; su personalidad internacional está reducida al mínimo, es incluso inexistente ya que de todas sus competencias son de aquellas que conciernen a las relaciones exteriores de las que los Estados se muestran más celosos. En esencia, el conjunto de estos rasgos

caracteriza el Consejo de Europa, la Organización Europea de Cooperación Económica, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Unión Europea Occidental y, posteriormente, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y la Asociación Europea de Libre Cambio.

Respecto a su incidencia en la sociedad internacional, Merle afirma que:

"(...) ces organisations demeurent fondées sur le principe de la coopération intergouvernementale et si la survie du principe de la souveraineté étatique bloque encore l'émergence d'une capacité décisionnelle au niveau des institutions communes, rien ne permet d'exclure l'apparition et le développement d'une capacité d'influence. Or qui dit influencer, même sans attribution de pouvoir formel, admet la participation au jeu de la puissance. L'institutionnalisation des rapports internationaux est désormais un fait acquis et irréversible qui témoigne de l'existence d'un second type d'acteur, appelé à jouer un autre rôle que celui des Etats." (75)

En lo que concierne a la supranacionalidad, desde un punto de vista institucional, en las instituciones supranacionales aparecerán en distinto grado los rasgos siguientes (76):

1. Poderes propios, del mismo tipo que los que resultan de funciones superiores del Estado, son ejercidos por la organización;
2. En los órganos formados por los representantes de los Estados las deliberaciones pueden ser logradas según las reglas de la mayoría;
3. Los órganos formados por los representantes de los Estados participan en el poder de decisión;
4. Los poderes de la organización se ejercitan inmediatamente sin pasar por el intermediario de los Gobiernos nacionales en provecho o perjuicio de los

particulares, modificando directamente las órdenes jurídicas nacionales.

Tales organizaciones, por otra parte, están sometidas a un orden jurídico muy desarrollado cuya salvaguardia está necesariamente confiada a un Tribunal de Justicia.

El uso del concepto de *supranacionalidad* viene asociado a aquellas realidades políticas desarrolladas a partir de la cesión de cierto poder del Estado que, por delegación directa o indirecta de algunos ámbitos de su soberanía, dé origen a una nueva realidad política (llamada supranacional), peculiar, diferente y superadora, en algunos casos, de la figura clásica del Estado-Nación. Para algunos autores como Haas:

"(...) the advent of supranationality symbolizes the victory of economics over politics, over that familiar ethnocentric nationalism which used to subordinate butter to guns, reason to passion, statistical bargaining to excited demands." (77)

Podría señalarse, asimismo, que la integración supranacional, como afirma Gustavo Palomares, supone el nacimiento de nuevas realidades políticas que surgen de la atomización de ciertos grados de poder concentrados en anteriores núcleos de soberanía:

"El nacionalismo, entendido como la defensa de este núcleo singular y exclusivo de la soberanía, o como la exacerbación instrumental que se realiza en determinados momentos y ámbitos del sentimiento nacional, supone la afirmación de una fuerza de desigual intensidad y de sentido contrario al de los procesos de integración supranacional." (78)

En efecto, el proceso de conformación supranacional suele ser el producto lógico de todo aquel ámbito de integración que, partiendo de un cierto grado de común interés y entendimiento entre Estados, quiere configurar una organización o asociación

política o económica con permanencia, continuidad y avance progresivo hacia la unidad como fin último.

La instrumentalización del proceso de supranacionalidad que supone la mayor parte de las organizaciones de integración, en un momento originario, lógicamente, sólo representa la suma exacta de los poderes estatales delegados, pero tiende a configurarse como el proyecto de una nueva realidad política en donde el todo que la forma y legitima aspira a ser algo más que la suma matemática de las partes estatales que la componen.

El concepto de integración, por tanto, rompe con la tradicional coexistencia de los Estados. La opinión tradicional de que la soberanía de los Estados es inviolable e indivisible retrocede ante la convicción de que la insuficiencia de la convivencia humana y estatal, la propia insuficiencia de las estructuras nacionales y el abuso de poder de un Estado sobre otro, sólo pueden superarse si las soberanías nacionales se fusionan para crear una soberanía común y se agrupan dentro de una comunidad supranacional.

El resultado final de tal operación en el Viejo Continente sería la existencia de un Estado europeo federado en el que una autoridad común dirigiese el destino de las personas y les asegurara el futuro, manteniendo a su vez la idiosincrasia de cada una de las naciones constituyentes.

Desde la óptica de los que piensan en que se produjo una crisis del Estado-Nación tras la II Guerra Mundial, se ha abierto un espacio creciente para la afirmación de nuevas estructuras. De una parte, los Estados nacionales mantenían, al menos formalmente, todos los atributos de su soberanía. De otra parte,

para sobrevivir, los Estados no debían provocar el debilitamiento de los Estados vecinos sino que, bien al contrario, debían colaborar con ellos hasta el punto de crear instituciones europeas que permitieran tomar decisiones comunes.

En definitiva, como afirma Jean de Ruit, el proceso de construcción europea puede ser resumido a partir del enfrentamiento entre dos fuerzas: aquella que emerge de la unión paulatina, alimentada por las nuevas tendencias de la geopolítica, y la del nacionalismo, manifestada a través de la soberanía de los Estados para los que su defensa es uno de los fundamentos de la legitimidad de sus gobernantes. (79)

1.2.4. Las interpretaciones sobre el proceso de construcción europea.

Parece necesario, por último, exponer, aunque de forma somera, cómo se han yuxtapuesto estos tres factores: ideas, actores y procesos en la explicación del proceso de construcción europea desde 1945, fundamentalmente en lo que se refiere a los elementos epistemológicos.

J.H.H. Weiler (80), considera que se pueden distinguir dos fases que coinciden con dos momentos clave del proceso político comunitario.

En una primera fase existe una correlación casi directa entre los acontecimientos políticos y los modelos de análisis elaborados por las Ciencias Sociales. Se parte de un argumento básico: la actitud francesa de conseguir erradicar el peligro de confrontación bélica en el viejo continente a través de lograr

la Unión Europea; para ello se mostraba como imperiosa necesidad que el secular enfrentamiento entre Francia y Alemania fuese superado.

Los primeros pasos en el proceso de contrucción europea parecían dar la razón a los teóricos de la integración en un doble sentido: tanto en lo que respecta a sus objetivos -explicar el origen y prever el futuro desarrollo de las Comunidades Europeas, como en sus métodos- la utilización de investigaciones de carácter multidisciplinar que utilizaban instrumentos teóricos precedentes de disciplinas económicas para explicar acontecimientos de naturaleza jurídico-política. Todo ello, a partir de una *lógica funcionalista*, resultado de la superación dialéctica entre las corrientes políticas federalistas y el pragmatismo resultante de la reconstrucción de posguerra, a lo que hay que añadir el telón de fondo de la confrontación bipolar.

Según Weiler, estos estudios multidisciplinarios buscaban instrumentos económicos en el interior de un nuevo cuadro jurídico internacional para explicar objetivos de naturaleza política y social. En este "*cuadro funcionalista*", los medios económicos alcanzaban una importancia pareja a los fines políticos (*método Monnet en las relaciones internacionales*).

La segunda fase se definiría a partir de la crisis de la construcción europea sufrida a mediados de la década de los setenta. Evidentemente, el telón de fondo de la crisis económica iniciada en 1973 y su efecto sobre las economías nacionales, así como el derrumbe del mito del "crecimiento ilimitado", estarían íntimamente interrelacionadas con la situación de las entonces Comunidades Europeas. En esta fase se observará una tendencia

opuesta a la del período anterior.

Primeramente, se evidenciará la asintonía entre las previsiones sobre el proceso y la marcha real de los acontecimientos socio-políticos y económicos. En segundo lugar, metodológicamente se aprecia una cada vez más marcada tendencia a la aplicación de enfoques unidisciplinarios. Estas circunstancias conducirán a una mayor especialización de los estudios que se transformaban forzosamente en monotemáticos (estudios jurídicos, económicos, políticos, sociológicos, por un lado; y por otro sectoriales: instituciones, agricultura, industria, energía, comercio, servicios, seguridad colectiva, política exterior...) dejando aparte los de estudios de tipo histórico que se inician en los años sesenta.

Lo cierto es que la crisis económica de los setenta rompió el eje interpretativo que protagonizó la primera fase de las investigaciones sobre el proceso de construcción europea y sustituyó con la especialización la ingenua confianza en un principio interpretativo único.

La crisis de los paradigmas tradicionales en Ciencias Sociales se hallará también en la base del cambio de tendencia experimentado en los estudios sobre la Unión Europea y será fiel reflejo de la desorientación y frustración que se apoderaba no sólo de la clase política, sino también de los intelectuales sobre el futuro de una Europa unida.

Este fracaso de las *teorías generales* ha sido interpretado de diversas maneras. Desde la Ciencia Política, podemos observar una corriente entre quienes sugieren que este fracaso se produce como consecuencia lógica de la naturaleza del objeto de estudio.

El proceso de construcción europea fue "un fenómeno dinámico" que produjo efectos importantes sobre cuestiones fundamentales en el entramado constitucional europeo. Sin embargo, las indefiniciones y contradicciones existentes en el diseño institucional eran un obstáculo difícilmente salvable en los intentos de realizar una interpretación sobre una realidad tan mutable y con tantas vertientes.

Estas circunstancias fueron explicadas por algunos estudiosos que no consideraron la construcción europea como un todo homogéneo y, en consecuencia, distinguieron entre las instituciones de la Comunidad Europea como estructura jerárquica formal e institucional y la Comunidad como sujeto del proceso de toma de decisiones políticas de carácter transnacional.

Bardi (81), en este sentido, opina que se puede denunciar la inutilidad de las teorías de integración para comprender y explicar las políticas seguidas en la construcción europea.

Desde estos planteamientos que podemos considerar como "pragmáticos" y con un importante componente funcionalista, se acusó a las *teorías federalistas*, deudoras en gran medida de elaboraciones teóricas del siglo XIX, de tener un escaso valor analítico dado su contenido normativo. Para D. Puchala (82), el *problema fundamental de los teóricos era disponer de unos marcos interpretativos elaborados a partir de unas premisas que nunca habían sido verificadas.*

No obstante, las únicas teorías que son susceptibles de clasificación son precisamente aquellas que tienen una preferencia por las consideraciones generales. En este sentido, pueden observarse las taxonomías propuestas por Chiti-Batelli,

o F. Attina.

El federalista, Andrea Chiti-Batelli (83), distingue entre: a/ una concepción "funcionalista" o gradualista, b/ una concepción "federalista o supranacional" y, c/ una concepción confederalista. Respecto a la primera, según Batelli inspiró a los padres fundadores de Europa "en un primer impulso que forjó las Comunidades Europeas" (del Plan Schuman a los Tratados de Roma).

a/ *La concepción "**funcionalista**" de la construcción europea* va a partir de la premisa de que la unión sólo puede lograrse de forma paulatina, en pequeños pasos y tan sólo si los diferentes Estados que la formen consiguen poner en común algunos sectores altamente significativos de sus economías nacionales. Esta primera solidaridad generó automáticamente una solidaridad mayor hasta que se consiguiera alcanzar una unión política plena y la creación de un macroestado europeo (una entidad pluriestatal con instituciones comunes que absorbiera diversas parcelas de las soberanías nacionales).

Esta teoría, al igual que la praxis que originó, estuvo desde sus inicios dominada por la prudencia y el realismo político tanto en la formulación de los objetivos a alcanzar como en los medios a utilizar. Esta circunstancia, posiblemente facilita la comprensión de por qué son unas y no otras las parcelas de soberanía que son cedidas por los Estados a las instituciones comunes.

b/ *La concepción "**federalista**" o supranacional* que hunde sus raíces en el pensamiento internacionalista europeo, como vimos más arriba, tenía como premisa básica que sólo un gobierno

europeo y un Estado europeo podrían alcanzar la paz a través de la unidad del Viejo Continente. Esta concepción va a conceder una especial importancia a la ejecución de las decisiones normativas.

Por tanto, esta perspectiva ha servido de "motor político" al proceso de construcción europea. Continuando con la lógica que determina su análisis, las proposiciones más audaces, apoyadas generalmente por personalidades intelectuales de gran prestigio y alineadas en mayor o menor medida con el federalismo europeo, se han producido dentro de estas concepciones. Baste recordar el Congreso de La Haya de 1948 o el proyecto Spinelli de inicios de los ochenta.

c/ La concepción "**confederalista**" ha de ser interpretada hasta cierto punto como antagónica de la anterior. Según esta teoría, los Estados nacionales serían los que tendrían que mantener siempre las decisiones políticas. Para Chiti-Batelli, esta concepción "ha determinado la particular estructura institucional de la Comunidad".

Esta circunstancia se ha debido en gran medida a la influencia ejercida por la política exterior francesa en la creación de instituciones de carácter intergubernamental que pretendía tener la seguridad de que no se adoptarían acuerdos que pudieran ir contra los intereses nacionales de Francia.

Por su parte, Fulvio Attina (84) nos ofrece una clasificación más actualizada, caracterizando dos modelos de interpretación; uno de tipo supranacional y otro de carácter intergubernamental.

El modelo de interpretación "supranacional", según Attina, parte en su análisis de la consideración de que las instituciones

europeas tienen poderes supranacionales y las decisiones son tomadas en acuerdos intergubernamentales. El fin último de todas estas decisiones sería crear "un sistema político europeo", formado en torno a un sistema institucional propio, y por tanto, distinto al forjado en los Estados-Nación. Desde estos parámetros, la dimensión supranacional toma cuerpo a partir de dos líneas básicas de interpretación.

La primera que se define como *clásica* se originaría en torno a tres supuestos:

1. Jurídico. La Comunidad es un sistema institucional y jurídico cuyos referentes fundamentales son sus Tratados constitutivos y la actividad del Tribunal de Justicia.
2. Neofuncionalista. Gracias a la práctica continua y de carácter dinámico de la cooperación internacional, la construcción europea avanza hacia mayores cotas de integración.
3. Federalista. El avance en la construcción europea es consecuencia del proceso de conquista permanente de soberanía por parte de las instituciones comunitarias y de la paulatina pero inexorable marcha en la formación de una comunidad política de "facto" a partir de las instituciones comunes.

La segunda corriente la define Attina como "*neoinstitucionalista*". La considera como la de más reciente aparición y en ella reconsidera el papel jugado por ciertos actores internacionales en los sistemas políticos actuales.

Respecto a los modelos de interpretación intergubernamental, para Attina proceden de forma muy significativa de la teoría

realista de las relaciones internacionales. Para esta corriente, el proceso de construcción europea responderá únicamente a la cooperación diplomática de los gobiernos europeos en cada momento concreto y ante coyunturas políticas o económicas determinadas.

De acuerdo, por tanto, con las teorías realistas, es lógico concluir que todo el proceso de construcción europea no pasa en realidad de ser una organización internacional donde los verdaderos protagonistas y casi exclusivos actores son los Estados representados a través de sus gobiernos.

Hasta el momento actual no parece que se haya elaborado un modelo que satisfaga completamente el estudio del proceso hacia una Europa unida desarrollado tras la Segunda Guerra Mundial. La peculiar e innovadora dimensión adoptada por la construcción europea lleva implícitos unos fuertes desequilibrios entre teoría política y praxis de las relaciones internacionales, a lo que se une la escasa capacidad explicativa de algunos conceptos utilizados en el análisis.

La tendencia de los últimos años que puede observarse es que la Ciencia Política se está apartando de las teorías generalistas sobre la integración; sin embargo, se observan dos modelos teóricos que constituyen la matriz de la mayoría de las interpretaciones sobre la integración europea.

De una parte, puede observarse una orientación *neofuncionalista* que caracteriza la integración europea como un sistema institucional absolutamente novedoso, es decir, sin parangón, en el que los gobiernos, los grupos de interés y las burocracias compiten por satisfacer sus intereses en el marco más

adecuado.

De otra, una interpretación *transnacional* basada en la teoría de la interdependencia. Según esta interpretación, los Estados están en continua interacción con otros actores internacionales -multinacionales, grupos de presión, organizaciones transnacionales, etc.-.

Desde nuestro punto de vista, la construcción europea va a ser el resultado del concepto de integración supranacional, si bien la inercia de los Estados miembros en lo que afecta a su soberanía nacional ha hecho necesaria una modificación del mismo. Como los Estados miembros no estaban dispuestos a renunciar a su estructura nacional, recuperada y consolidada al término de la Segunda Guerra Mundial en favor de un Estado europeo federado, hubo que buscar una vez más un compromiso que, sin que fuera necesario constituir un Estado federal, ofreciera algo más que la mera cooperación entre los Estados.

La solución, tal y como ha sido interpretada, fue en principio tan sencilla como práctica. Consistía en la construcción progresiva de un puente que salvase la contradicción entre el mantenimiento de la independencia nacional y el Estado federal europeo. A los Estados miembros no se les exigía la renuncia formal de su soberanía, sino únicamente la renuncia al dogma de su indivisibilidad. (85)

Se trataba, por tanto, de establecer ciertos ámbitos de acción en los que Estados estuvieran dispuestos a renunciar voluntariamente a una parte de su soberanía en beneficio de una comunidad que estuviera por encima de todos ellos.

El resultado serían los tratados constitutivos de la

Comunidad Europea. Conforme con un objeto, los tratados se limitaban al sector de la economía, ya que a los Estados miembros les parecía el campo más razonable en el que podían renunciar a parte de su soberanía sin renunciar a su esencia nacional.

Sobre esta línea principal, es preciso considerar las interacciones existentes entre los diversos actores internacionales en que el Estado es, sin lugar a dudas, el principal actor, pero ni es el único actor ni actúa con total independencia, ni el proceso institucional en sí, se desarrolla al margen de la dinámica marcada por las inercias del sistema internacional.

2. La construcción europea: panorama historiográfico y líneas de investigación.

2.1. La integración europea a partir de 1945. La perspectiva histórica.

Tanto por el carácter de los problemas estudiados como por la metodología empleada, no cabe duda de que gran parte de la literatura histórica sobre la unidad europea en el siglo XX se encuadra dentro de la disciplina de la Historia de las Relaciones Internacionales (86). Es más, su desarrollo en los últimos diez años se ha producido, en cierto modo, de forma paralela.

Una parte considerable de la producción científica vinculada a la Historia de las Relaciones Internacionales en el Viejo Continente, se halla directa o indirectamente conectada con la

historia del proceso de construcción europea tras la II Guerra Mundial. Esta situación se debe a que el proceso de construcción europea aparece yuxtapuesto con otros importantes procesos que han definido el desarrollo de la sociedad internacional desde el fin de la II Guerra Mundial: la "Guerra fría", la división de Europa, la descolonización...; desde el punto de vista económico: la recuperación económica de posguerra, la revolución keynesiana, el desarrollismo y el ciclo de "stop and go"; socio-cultural: la sociedad postindustrial, sociedad del bienestar, sociedad tecnocrática, o la sociedad opulenta...; o político: el nuevo papel del Estado en la Europa-Occidental. Asimismo, el estudio de la integración europea viene a coincidir, en consecuencia, con el período que se ha venido a definir desde una nueva terminología académica como "Historia del Tiempo Presente".

Si bien con anterioridad a la II Guerra Mundial ha existido una importante literatura sobre el problema de la unión europea no será hasta los años cincuenta cuando comience a desarrollarse un trabajo específicamente histórico sobre esta cuestión. Como puso de manifiesto Raymond Poydevin, en septiembre de 1991, en la reunión del *Groupe de liason des historiens européens*, la historia del proceso de construcción europea debe tributo de gratitud a las figuras de Jean Baptiste Duroselle y Pierre Gerbet, como pioneros en su estudio.

En efecto, será en 1957 cuando estos dos autores firmen en común un artículo publicado en la Encyclopédie Française sobre los procesos de integración supranacional en Europa. Sin embargo, la reflexión histórica sobre el problema de una Europa unida es iniciada por Duroselle con el artículo publicado en 1952, bajo

el título "*L'Europe et l'idée européenne*", y en su libro *L'idée européenne dans l'histoire* (87); asimismo, es conocida su participación en la preparación de las Memorias de Jean Monnet. En cuanto a Pierre Gerbet, la publicación de su libro *La construction de l'Europe*, en 1983, reeditada en 1994, es un jalón básico en el estudio del proceso de construcción europea, ya que consigue sistematizar las diferentes informaciones institucionales, políticas y económicas precisas para la comprensión del proceso de construcción europea en el siglo XX.

Sin embargo, la reflexión histórica sobre el proceso de construcción europea adquirirá su impulso definitivo con la publicación de las actas de los coloquios sobre la "*Puissance en Europa en 1938, 1948, 1956-60*" programa de investigación internacional -bajo la dirección respectivamente de René Girault (1984), de J. Becquer y de F. Knipping (1986) y de Ennio di Nolfo, (1993) (88), organizado a través del *Groupe de liason des Historiens européens sur le création et le développement des Communautés européennes*, y continuada por los coloquios de Estrasburgo (1984, dirigido por Raymond Poidevin), Aachen (1986, Klaus Schawe), Roma (1987, Enrico Serra) y, Luxemburgo (1989, Trausch Gilbert) (89); la publicación de fuentes para el estudio de la construcción europea por Walter Lipgens y Wilfred Loth entre 1988 y 1991 (90), que han puesto a disposición de los investigadores la base científica para la comprensión del proceso de integración europea; los proyectos dirigidos por Richard T. Griffith "*Challenge and response in Western Europe: the History of European Integration*" con participación de profesores e investigadores del Instituto Universitario de Florencia, basado

en la elaboración de Tesis Doctorales bajo el marco común de la construcción europea desde 1945, y René Girault "*Conscience et identité européennes au XX^e siècle*" (91).

La consecuencia del rápido desarrollo de esta línea de investigación implica pensar en la existencia de un "*desbordamiento*" sobre la cuestión desde diversas perspectivas. De una parte, parece olvidarse, en ocasiones, que la historia de Europa no puede explicarse únicamente en función de los avances o retrocesos del proceso de construcción europea. De otra, hay que referirse a los problemas en torno a la literatura histórica que abordaremos posteriormente con mayor profundidad.

La enorme bibliografía acumulada sobre la historia del proceso de integración europea, la idea de Europa, las instituciones o la relación entre la opinión pública y la unidad europea -consecuencia del trabajo de dos generaciones de investigadores-, amenaza con saturar las posibilidades de asimilar una información ingente -en 1990, los trabajos del Instituto Universitario de Florencia tenían informatizados en una base de datos bibliográfica más de 6.000 títulos (92)-.

Esta situación no es sólo patrimonio del estudio histórico, basta con acercarse a cualquier cuestión relacionada con la construcción europea para que el investigador más osado se vea desbordado por una bibliografía abrumadora. Desde un punto de vista histórico, como afirma Bossuat, es preciso -cuando menos-, tener presente los siguientes aspectos:

"(...) le projet, si vague soit-il, de créer en Europe un ensemble politique, économique, culturel, social, scientifique, militaire, doté d'autonomie par rapport aux Etats. Il faut aussi retenir la littérature historique analysant les réactions du corps politiques ou social d'un Etat aux projets de

constructions européennes, ou celle qui exprime les rêves européennes de quelques "gourous" inspiré. Même si les ouvrages ou articles ne correspondent pas toujours au thème de l'unité européenne, beaucoup mettent en scène des personnages politiques ou des responsables économiques ayant eu à connaître de l'unité européenne." (93)

Las causas del rápido desarrollo de los estudios sobre la historia del proceso de construcción europea en los países de nuestro entorno se han debido a varios factores:

1- La apertura en los años ochenta de los archivos gubernamentales y de las instituciones de la Comunidad Europea, concretamente en 1984 -bajo el común denominador de aceptar la regla de los treinta años para la consulta de documentos por parte del investigador-, al igual que los del Consejo de Europa así como otras organizaciones intergubernamentales -la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), actual OCDE, o la Unión Europea Occidental (UEO)-, organizaciones no gubernamentales (Movimiento Europeo Internacional) y organizaciones transnacionales -partidos políticos, sindicatos...- surgidas tras la guerra mundial, han sido el punto de partida, el "take off" particular en el desarrollo exponencial de las investigaciones (94).

2- La labor desarrollada a partir de diferentes centros de investigación como el Institute Universitaire Européen, en Fiesole, (Florencia), la Fondation Archives Européennes y el Institute Universitaire d'Études Européen, en Ginebra, Institute de Histoire du Temps Présent en París; trabajos y programas de investigación, ya mencionados, como los desarrollados por el Groupe de liason des Historiens auprès des Communautés, el proyecto dirigido por el profesor René Girault bajo el título

genérico de "*Conscience et identité européen au XXè siècle*", desarrollado bajo los auspicios de la Comunidad Europea, el dirigido por Robert Frank en el IHTP-CNRS francés, o el que bajo el epígrafe "*Challenge and Response in Western Europe: the History of European Integration*", dirige el profesor Richard T. Griffiths en el Institute Universitaire Européen; asimismo, es necesario destacar otras instituciones como el Collège de l'Europe, en Brujas, y diversas facultades y universidades dispersas por todos los países de Europa Occidental -París I, Universidad de Estrasburgo, Universidad Católica de Lovaina, Universidad de Florencia...-. (95)

3- Entre los factores que han influido en el rápido desarrollo de esta área de investigación -aparte de la existencia de consolidados y reputados centros de investigación con especialistas en la Historia de las Relaciones Internacionales- deben incluirse los contactos y relaciones mantenidas entre instituciones y equipos de investigación, en buena parte debido al impulso económico proporcionado por las instituciones comunitarias interesadas en profundizar los nexos entre la comunidad científica, en la hoy, Unión Europea. Impulso también extendido a la docencia a través de las Cátedras y Acciones "*Jean Monnet*" y al alumnado (Programas "*Erasmus*"). Asimismo, participan a través de la financiación de proyectos y becas de investigación y con ayudas específicas para la publicación de monografías y Tesis Doctorales sobre estas materias. Todo ello dentro de la política de la Comisión y el Parlamento de la Unión Europea por impulsar un mejor conocimiento de la construcción europea entre los propios europeos. (96)

4- El panorama quedaría incompleto sin la mención de las aportaciones realizadas desde la peculiaridad de cada una de las diferentes escuelas historiográficas nacionales (97) y que posteriormente observaremos con mayor detenimiento, a través de actuaciones más o menos vertebradas desarrolladas a partir de la publicación de repertorios documentales, de las investigaciones realizadas en la realización de Tesis Doctorales y de excelentes monografías realizadas tanto en Francia, Bélgica, Italia, Alemania, Holanda, Gran Bretaña y de forma más reciente, también en España. (98)

La estrecha colaboración entre investigadores de nacionalidad, formación e ideologías diferentes a través de proyectos de investigación comunes, aparece como especialmente apta para el estudio de un problema que, como en el caso del proceso de construcción europea, necesariamente intervienen distintas sensibilidades personales e ideológicas, coexisten diferentes aproximaciones metodológicas, cohabitan opuestas interpretaciones sobre hechos recientes y, suelen diferir, incluso, las concepciones sobre la historia en general.

Sin embargo, la existencia de diferentes núcleos de interés en el estudio del proceso de construcción europea entre las distintas escuelas historiográficas nacionales ha producido una complicada situación que no siempre ha sido sencillo superar pero que ha impulsado de forma importante el desarrollo de esta línea de investigación.

Estos hechos se pusieron ya de manifiesto en el desarrollo del proyecto de investigación transnacional dirigido a estudiar

cómo, cuándo y por qué la percepción de potencia en los Estados europeos cambió en Europa Occidental al término de la Segunda Guerra Mundial y, sobre todo, en los "encuentros de colaboración-confrontación", desarrollados en la *Comisión de Historia de las Relaciones Internacionales* como los definió el profesor Donald Watt.

Por una parte, esta situación se ha observado en el hecho de que no siempre las diferentes escuelas ofrecen imágenes coincidentes de la misma realidad, generalmente, porque sus investigaciones parten de diferentes presupuestos y responden a diferentes interrogantes. En este sentido, hay que destacar que el debate historiográfico se ha enriquecido enormemente al posibilitar unos estudios de historia comparada que, de otra manera, difícilmente hubieran podido llevarse a cabo.

Por otra parte, se debe considerar la influencia de la escuela francesa sobre el conjunto de la corriente historiográfica, en general, y sobre la historia del proceso de construcción europea, en particular. Esta situación se va a deber a dos circunstancias: a/ su propia pujanza y su liderazgo hasta fecha no muy lejana, indiscutible por el resto de las escuelas nacionales en el ámbito de la historia de las relaciones internacionales (99) y; b/ el papel jugado por Francia como actor determinante en el proceso de construcción europea que, por un lado, hace imprescindible su consideración -se aborde por donde se aborde la investigación-, y por otro, aconseja necesariamente adoptar una cierta perspectiva a fin de evitar el tan frecuente y muchas veces involuntario "francocentrismo" de muchos estudios.

En líneas generales, la historiografía francesa ha sido la que ha prestado mayor atención al proceso de construcción europea. La razón puede parecer obvia; los años cincuenta son la década en la que nacen las instituciones comunitarias y la política de integración europea es un objetivo insoslayable de la política exterior francesa de la IV y la V República. La consecuencia es lógica; al estudiar la historia de su política exterior en la segunda mitad del siglo XX se ha preocupado por el papel de Francia en el proceso de construcción europea.

Sin embargo, no es este un caso aislado en la historiografía europea lo que varía es la intensidad. Unas razones semejantes al caso francés pueden aplicarse para comprender el interés por una u otra cuestión por el resto de las escuelas historiográficas europeas en función, generalmente, de factores particulares nacionales: en el caso italiano, por la necesidad del estudio de la política de "potenzza"; en el caso belga, por la influencia de sus negociadores; en el caso alemán, por la necesidad de reafirmar sus nexos con Occidente, etc. (100)

No obstante, se ha mantenido una enorme diversidad de enfoques a la hora de aproximarse por parte del investigador al proceso de construcción europea. Esta situación ha conducido, en muchos casos, a la adopción de recetas más o menos personales que, generalmente, se han basado en la adopción de una orientación metodológica principal que es complementada por otras auxiliares, más o menos estructuradas, con las que se pretende enmascarar problemas de método. Las causas de esta situación son cuando menos complejas en su planteamiento.

Si bien la investigación sobre los inicios del proceso de

construcción europea se ha beneficiado de la traslación de buena parte del debate teórico sobre los problemas método entre los historiadores europeos a este ámbito de estudio, e incluso, la discusión. En este sentido, se ha focalizado sobre los aspectos fundamentales del debate metodológico en la Historia de las Relaciones Internacionales en los años ochenta: a/ Relaciones e interferencias entre lo político y lo económico y, b/ Especificidad de la Historia en sus relaciones con la Ciencia Política (101). El resultado, sin embargo, arroja una cierta ambigüedad: de una parte, ha abierto nuevos horizontes en el trabajo del historiador (grupos de opinión, grupos de interés, partidos políticos, organizaciones transnacionales...); de otra, ha aumentado la desorientación respecto a importantes cuestiones de método.

El debate, sin embargo, ha mantenido un común denominador, homogeneizador en muchas ocasiones de la polémica: relacionar problemas de método con carencias epistemológicas. Esta cuestión es ante todo un problema de límites imprecisos procedente del distinto significado adjudicado a la expresión "Historia de las Relaciones Internacionales" según la procedencia y formación de los investigadores.

La cuestión básica era cómo afrontar la proliferación de nuevas interpretaciones que, de forma más o menos radical, pretendían la revisión del papel del mundo de las ideas, de la incidencia de la negociación diplomática, del impacto de política internacional o del trasfondo económico del proceso. El aumento consiguiente en los objetos de estudio y la ampliación del repertorio fuentes ha supuesto, asimismo, un incremento de los

debates sobre cuestiones más o menos parciales y puntuales -el papel de los actores, la influencia del medio internacional o la coyuntura económica en forma de interpretaciones más o menos elaboradas- que van a añadir aún más confusión a la situación creada. Posiblemente sirvan para este caso las palabras de Jean Touchard, al referirse al estudio de las ideologías políticas: "cuanto más se estudia un período, mayores son las interacciones, menos delimitados son los contornos, más difusa es la instrumentación de las ideas" (102).

En lo que respecta a la intensa polémica existente desde hace tiempo sobre las relaciones entre las fuerzas políticas y las fuerzas económicas -"le pouvoir politique au service des intérêts financiers ou la puissance économique arme aux mains du gouvernements" (103)-, ésta no ha impedido la colaboración interdisciplinar entre Historia de las Relaciones Internacionales e Historia Económica en proyectos comunes de investigación.

El problema en lo relativo a la transposición de teorías procedentes de la Ciencia Política es radicalmente distinto. Los préstamos interdisciplinarios procedentes de la Teoría de las Relaciones Internacionales -se han intentado adaptar parcialmente elementos procedentes de teorías realistas, transnacionalistas o neomarxistas- se ha venido considerando que se ajustan mal a la dimensión temporal del estudio histórico. Sin embargo, es evidente que son una referencia que no se puede ignorar sencillamente. Observemos esta situación respecto al estudio del proceso de construcción europea.

Hasta la segunda mitad de los años ochenta, la literatura histórica encontrará en las interpretaciones tradicionales sobre

"la idea de Europa", básicamente, su objeto de estudio. Este ámbito favorecerá rápidamente la adopción de aproximaciones metodológicas próximas a las teorías sobre integración -en los años sesenta- y teorías transnacionalistas -desde los años setenta- bien desde una óptica federalista o bien neofuncionalista. Se asumía, ante todo, explicar la sociedad internacional como comunidad, reunión de hombres y conjunto de relaciones individuales y transnacionales. (104)

Desde la segunda mitad de los años ochenta, el estudio sobre la unidad europea se ha desplazado desde los enfoques generalistas sobre el proceso de integración hacia los inicios institucionales del proceso de construcción europea. Este cambio en el objeto de estudio ha supuesto la aparición de transformaciones en los métodos de investigación. La tendencia a privilegiar el estudio de los procesos negociadores ha sido su principal consecuencia. Esta orientación ha favorecido un cierto resurgir de las explicaciones relacionadas con las teorías realistas de las Relaciones Internacionales, que comprenden la sociedad internacional como relación entre Estados soberanos e independientes a través de criterios tales como el interés nacional, el concepto de potencia o el equilibrio de poder. (105)

En los últimos años, la apertura de nuevas series documentales, hasta ahora vedadas al investigador, ha supuesto el rápido desplazamiento del estudio desde los años cuarenta y cincuenta hacia los años sesenta -poniéndose especial énfasis en el estudio de la política agrícola comunitaria, las crisis comunitarias de los años sesenta y las relaciones entre Europa

y Estados Unidos durante el mandato del presidente Kennedy-. Esta situación va a abrir nuevas expectativas en la aplicación de esquemas interpretativos próximos a los planteamientos realistas de la Teoría de las Relaciones Internacionales, completados ahora con análisis procedentes de la Historia económica.

Una de las consecuencias de este proceso es que se ha realizado desde algunos sectores -de forma más o menos consciente-, una revisión desde el punto de vista histórico de las formulaciones sobre la Teoría de las Relaciones Internacionales debatidas desde 1945, en el propio contexto internacional en el que fueron formuladas (teorías realistas en los años cincuenta, teorías transnacionalistas en los años sesenta) que arroja fuertes claroscuros, fundamentalmente en lo relativo al papel del Estado en la Europa de posguerra. (106)

Estos esfuerzos han coincidido, por otra parte, con los intentos de ruptura con la explicación de factores y narración lineal de acontecimientos a través de la búsqueda de nuevos horizontes en la investigación, más alejados de la tradicional Historia Diplomática y más en sintonía con el significado de la Historia de las Relaciones Internacionales en cuanto a su tendencia hacia la totalidad se refiere. (107)

La tensión se ha manifestado en la disyuntiva entre una "huída hacia adelante" que implicaría mantener el esfuerzo de optimización teórica y metodológica -en su consideración más radical, orientar el estudio hacia una historia de las relaciones internacionales con un fuerte acento en los aspectos económicos (108)-. Es decir, reorientar el estudio de las relaciones internacionales desde una perspectiva más economicista, o una

vuelta, en el sentido de una revisión historiográfica -"oh tempora, oh mores"-, de la tan denostada, no hace mucho, historia diplomática (es decir, un estudio constituido básicamente por la recopilación y comentario de los documentos oficiales bajo la premisa de considerar al Estado y, en concreto, a su servicio exterior como actor privilegiado), lo que implica un retorno tardío a la Historia de la "behavioral revolution" en el estudio de la política internacional -aunque matizado-, que se puede traducir como la vuelta a un cierto tipo de tendencia "neopositivista", evidente desde hace una década, en otras corrientes historiográficas. (109)

Asimismo, es preciso destacar que algunas de las más recientes aproximaciones a la historia de la construcción europea pretenden desmarcarse de la simple enumeración de acontecimientos para sumergirse en el mundo de la historia de las mentalidades, en la búsqueda de la conciencia y la identidad europea a partir del estudio de aquéllos rasgos comunes o individuales que han facilitado o imposibilitado la unidad del Viejo Continente, es decir, la siempre difícil relación entre Historia e Identidad colectiva.

Ciertamente, esta situación obedece a que la Historia de las Relaciones Internacionales ha continuado buscando en los años ochenta -y persiste en los noventa-, su propia identidad entre su aspiración a una "Historia total" y la necesidad de preservar su especificidad como disciplina autónoma. Como afirmaba René Girault, en 1986:

"Face à une Science Politique qui a trop souvent suivi les influences venues des Etats-Unis au point d'enfermer sa réflexion en des constructions abstraites, thorisantes, les historiens gardent leur

spécificité, qui consiste à relire le passé dans sa complexité et dans son unicité tout en cherchant à dégager les "forces profondes" qui conditionnent l'action des responsables et les idées des opinions publiques. Par parvenir à ces objectifs, ils doivent puiser chez les juristes, les politistes, les économistes, les ethnographes, les linguistes, des méthodes d'investigation et des schémas de réflexion. D'où l'ambition d'une histoire totale. Mais ce type d'histoire n'est-il pas en vérité l'approche d'une histoire des civilisations passées et présentes?". (110)

Ante la variedad de problemas suscitados en esta breve introducción general, parece prudente no olvidar que:

1- las necesidades/carencias de una corriente historiográfica no se corrigen únicamente a través de la importación de teorías y metodologías procedentes de otras corrientes historiográficas o de otras disciplinas con las que exista una mayor o menor afinidad. Es preciso no sólo importar métodos, sino adaptarlos a las circunstancias concretas de la investigación y a la categoría "tiempo" que identifica y dá sentido a la Historia;

2- la tendencia hacia la totalidad que expresa el estudio histórico exige, precisamente, la adopción de técnicas de trabajo de otros ámbitos de las Ciencias Humanas y las Ciencias Sociales. Pero, por otra parte, no conviene olvidar la posibilidad que ofrece la Historia de releer no sólo el pasado, sino también de cómo fue interpretado en su tiempo;

3- la colaboración interdisciplinar, si bien enriquecedora, no ha disminuido las tensiones existentes entre las distintas corrientes historiográficas -de igual forma que tampoco parece que un aumento de la "panoplia" de posibles fuentes a utilizar se traduzca necesariamente en unos mejores resultados-;

4- es preciso evitar que la interdisciplinariedad se

transforme en el plano práctico tan sólo en un aumento del catálogo de posibles fuentes primarias a emplear por el investigador; de igual forma, los análisis se suelen ver dificultados por las férreas estructuras académicas que tienden a compartimentalizar áreas comunes de conocimiento, y, 5 - finalmente, desde nuestro punto de vista, el historiador puede y debe pretender una mínima dosis de excepticismo y prudencia hacia las propuestas más radicales inmersas en el debate historiográfico.

2.2. Las líneas principales del debate historiográfico sobre la construcción europea.

En líneas generales, el desarrollo de la investigación va a avanzar a partir de la búsqueda de explicaciones que, bien busquen complementar las tesis tradicionales sobre el origen del proceso de construcción europea, o bien intenten demostrar la existencia de alternativas interpretativas, más o menos radicales, al papel impulsor jugado por la formulación y difusión de las ideas federalistas y la actuación de los "padres de Europa" en el proceso abierto hacia la unidad del Viejo Continente que, generalmente, tienden a manifestar la importancia del Estado.

La crítica a las aproximaciones tradicionales -un tanto teleológicas en ocasiones-, se ha dirigido a demostrar la existencia de otros factores y otros actores que hayan tenido una fuerte incidencia sobre el inicio y primeras fases de desarrollo del proceso de construcción europea. La búsqueda de

otros actores en el proceso, así como su análisis, han resultado de capital importancia.

En efecto, las aproximaciones desde la historia económica, los préstamos metodológicos provenientes de la Ciencia Política y la Sociología, han enriquecido el conjunto. A este respecto, es necesario destacar junto a la crítica a los modelos explicativos tradicionales, ya mencionados, la línea de trabajo dirigida a observar el papel de los Estados europeos -sobre la que se yuxtapondrá la polémica en torno a la crisis o el reforzamiento del Estado-, al análisis del "making policy" a través de la toma en consideración de la definición de los intereses nacionales y su formulación en el entorno de los procesos de negociación multilateral, el sutil juego de presiones a que se hallaban sometidos los protagonistas de la negociación, y a considerar el contexto internacional, en especial, la actitud de las superpotencias en una sociedad internacional determinada por la bipolaridad.

En las páginas siguientes no se recoge, por supuesto, la totalidad de las controversias ni la enorme producción historiográfica existente, sin embargo, se pretende ofrecer una imagen general del "estado de la cuestión" que, por motivos expositivos hemos agrupado en tres bloques de cuestiones:

2.2.1. La crítica a las interpretaciones federalistas: el papel de los actores transnacionales.

Desde un punto de vista histórico, es innegable el peso de las corrientes federalistas o supranacionales en los presupuestos iniciales de muchos trabajos. En este sentido, es necesario

precisar que los historiadores se han aproximado al proceso de construcción europea con una cierta empatía hacia la unión europea, lo que ha determinado en gran medida el asumir este tipo de planteamientos.

La aproximación federalista en los años ochenta recobró un renovado vigor a través de los estudios sobre la idea de Europa impulsado por el profesor Walter Lipgens, que ocupó la primera Cátedra de Historia Contemporánea en el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Estudios posteriormente continuados por su colaborador y discípulo, Roy Price (111).

Lipgens parte en sus trabajos de la constatación de un relativo declive económico de Europa después de Versalles y el ascenso incesorables de "nouvelles Romes": los Estados Unidos y la Unión Soviética.

A su vez, el fascismo europeo -"síntoma de" y "respuesta a" la degradación económica y al fracaso político del Estado-Nación europeo (que corona el apogeo del nacionalismo más irracional y absurdo)- juega, para Lipgens, un papel catalizador en la emergencia de las fuerzas que vienen a sustituir con unas construcciones supranacionales al Estado-Nación. A los héroes de esta corriente, Lipgens intenta situarlos en el contexto social y político de los movimientos de resistencia antinazi traumatizados por la división del continente.

Lipgens ha considerado que estos "cataclismos" provocarán que los "grands Européens" observen al Estado-Nación como un anacronismo político y económico. Para los "padres de Europa", en consecuencia, la pervivencia de la civilización europea debería apoyarse en unas estructuras y unas organizaciones

supranacionales.

En la práctica, toda posibilidad de realizar estos proyectos supranacionales dependía de la actitud de las superpotencias. En el curso de las conferencias interaliadas de planificación, la Unión Soviética había rechazado las tentativas británicas de favorecer un mayor grado de integración entre las naciones europeas y Roosevelt perseguía la quimera de una cooperación duradera con los soviéticos que, de hecho, suponía la formación de un mundo bipolar en el que no tendría sitio una "tercera fuerza" bajo la forma de una identidad europea.

Las prematuras tentativas de Italia y Bélgica para revivir esta idea fueron firmemente rechazadas por Gran Bretaña y Francia, únicos países europeos que mantenían una cierta autonomía. La consecuencia será que hasta el verano de 1946 la defensa de los ideales del movimiento europeo de resistencia estuvo en manos de grupos de individuos privados. La progresiva tensión de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética tendría importantes consecuencias. Al rayo de esperanza surgido del discurso en Zurich de Winston Churchill a finales de 1947, se suma el cambio de actitud norteamericana que comienza a apoyar las ideas de los grupos federalistas europeos. Desde este momento el trabajo de los pioneros europeos, afirma Lipgens, coincide con los intereses de la diplomacia americana que se muestra favorable a la integración europea.

De forma más sutil, Lipgens y Price sugieren que tras la II Guerra Mundial, el período en que el Estado-nación, principio dominante en la organización de la sociedad internacional, ha llegado a su fin. En consecuencia, el objetivo de sus

investigaciones se centra en demostrar cómo la reunión de los diferentes movimientos nacionales en favor de la unidad del "*European Unity Movement*" (Movimiento Europeo) en 1948 había sido el punto decisivo, el momento en el que una marea histórica irresistible comienza a empujar a los Estado europeos hacia un futuro en el que el Estado no existiría. Lo fundamental es explicar el origen histórico de tal mutación.

Sin embargo, a pesar del europeísmo voluntarista de muchos investigadores, no compartían la creencia de que la II Guerra Mundial había inaugurado un nuevo período histórico definido por la progresiva asimilación de poderes procedentes de los Estados-Nación europeos por una estructura supranacional.

Para sus críticos -curiosamente las más acerbos críticas surgieron del Instituto Universitario Europeo de Florencia-, el error estaba no en la positivización del negativo, sino en el mismo negativo. El problema principal debía ser explicar por qué el concepto de una Europa supranacional había progresado tan poco desde los años sesenta y las razones había que buscarlas en los mismos orígenes del proceso de cooperación intergubernamental. Richard T. Griffith afirma:

"Ce type d'analysis est un modele de l'histoire de l'idée européenne mais il lui manque, pour rendre compte de l'evolution politique, la reference, generalmente admise comme essentielle, à la réunion fontrice du futur Conseil de l'Europe". (112)

En efecto, para Griffith y su equipo de Fiesole, existieron toda una serie de iniciativas anteriores por parte de los Estados. Francia, por ejemplo, había intentado entrar, en 1944, en el acuerdo aduanero del Benelux, que en los inicios de 1946, parte de las tensiones entre Bélgica y los Países Bajos fueron

provocadas por unas renovadas demandas francesas; o que en el seno de la OECE se sostuvo por parte de franceses e italianos una evolución hacia una unión aduanera en la que se integraran los socios del Benelux. En definitiva, el actor principal son los Estados europeos y en consecuencia, es necesario dirigir su atención en esta dirección.

Otros autores como Gerbet o Duroselle han expresado en la misma dirección algunas reservas hacia el automatismo federalista, y aunque consideran que los Estados europeos tienen un importante papel en la creación de una "charpente federaliste", consideran como punto de arranque del proceso de construcción europea el Congreso de la Haya de mayo de 1948. Gerbet (113), por ejemplo, aprecia una profunda correlación entre el llamamiento de Georges Bidault a favor de una unión aduanera europea en julio de 1948 y la presión de los movimientos europeos, cuestión que ya había sido destacada anteriormente por Brugmans y Lecerf.

Jean Baptiste Duroselle se interrogará genéricamente sobre las fuentes de la idea de Europa, pero no dudará en señalar que los factores que definieron el desarrollo del proceso de construcción europea, al referirse al plan Schuman, fueron: a/ la aparición del "Telón de Acero"; b/ la amenaza de miseria generalizada; c/ la presión norteamericana; la percepción de la amenaza militar soviética; d/ la evolución en la consideración del problema alemán; y, e/ la actitud de la opinión pública en los países de la Europa Occidental. (114)

Por otra parte, algunos autores -generalmente alemanes-, han achacado las diferentes iniciativas gubernamentales

anteriores a 1948 como una toma de conciencia de las necesidades reales, para ello argumentan el transfondo del programa económico francés para la reconstrucción y la imposibilidad de avanzar hacia una unión aduanera sin el concurso de los alemanes. (115)

Lo cierto es que, aparentemente, como opina Zorgbibe (116), es sencillo sostener la interpretación federalista para la creación del Consejo de Europa, pero es más complejo afirmar lo mismo para el Plan Schuman y las realizaciones posteriores, donde entran en consideración factores inherentes a cada Estado, en especial a la política exterior francesa.

A este respecto, un ejemplo, tan útil como manido, lo constituye el Plan Pleven. Como afirma Pierre Guillen, se debe hablar "moins comme une reponse européenne au problème allemand que comme une solution européenne au problème français" (117).

Las interpretaciones federalistas, por otra parte, tienen una fácil acomodación dentro de las tendencias transnacionalistas en la consideración de los actores de las Relaciones Internacionales. Es más, el estudio de otros actores ajenos al Estado en el proceso de construcción europea hasta fecha muy reciente se han englobado casi totalmente en esta tendencia.

Los trabajos sobre los movimientos que dirigen sus esfuerzos hacia la unidad europea han atraído en gran medida la atención de los estudios -y no sólo por parte de historiadores-, la actividad de Sergio Pistone, en Italia, de Michel Dumoulin en Bélgica o de John Pinder, en Gran Bretaña, son más que relevantes.

La investigación generalmente se ha desarrollado sobre la evolución, ideología, discurso y actuaciones concretas para el

periodo 1940-1955 (desde la batalla de Francia al fracaso de la CED), años en los que estos grupos juegan un importante papel. 1/ La presencia de algunos de los "padres de Europa" entre estos grupos como Spaak (movimiento socialista para los Estados Unidos de Europa), Van Zeeland (Liga Europea de cooperación económica), Madariaga, Duncan Sandys (Movimiento Europeo Internacional); Spinelli, Alexandre Marc (Unión Europea de Federalistas); y su papel como cantera de políticos, Giscard D'Estaing (movimiento francés por la unidad europea), Willy Brandt (movimiento alemán por la unidad europea) ha justificado su desarrollo. 2/ Sin embargo, no se mantiene el carácter "romántico" de la interpretación. Más bien al contrario, el juicio general es que si bien tienen un papel fundamental en la concienciación de los medios políticos -socialistas (en la COMISCO); democristianos (Nuevos Equipos Europeos); liberales (Internacional liberal); entre el movimiento sindical y en la propia patronal (Liga Europea de Cooperación Económica- tan sólo posibilitan un discurso sistematizado del que se hallaban necesitados ante la opinión pública los Gobiernos europeos en la inmediata posguerra. (118).

Los grupos europeístas no consiguen vertebrar un movimiento de masas en el Viejo Continente y sí consiguen un cierto predicamento en la opinión pública, éste es meramente coyuntural y confuso respecto a sus fines -federación, confereración, unión...-. Pero logran que un cierto sentimiento favorable a la unión europea se instale en la cultura política del Viejo Continente. Este hecho ha motivado toda una serie de investigaciones sobre la actitud de la opinión pública ante el

proceso de construcción europea, que han puesto de manifiesto el apoyo de la opinión pública hacia fórmulas supranacionales, en general poco concretas y confusas, que tienden a reducirse en la necesidad de una organización común que asegure la paz y la recuperación económica (119).

Sin embargo, no conviene devaluar su papel. Como afirma Merle:

"(...) la existencia de fuerzas espontaneas, como las corrientes de opinión, que desempeñan un importante papel pasando, desde el interior o desde el exterior sobre las decisiones de los gobiernos: sin la acción del movimiento Europeo, los esfuerzos para una integración europea quizá nunca hubieran visto la luz; (...)". (120)

En efecto, según Duroselle, la idea de Europa "c'est le type de problème où l'opinion a joué un rôle efface". Este hecho tiene dos consecuencias, en cierto modo contradictorias: de una parte, los gobiernos "à peu près libres de faire ce qu'ils voulaient, mais d'autre il n'existait pas un courant porteur pour aiguillonner le cas échéant l'action des gouvernements; de otra, en la medida en que la opinión pública no estaba muy interesada "ce qu'en pensaient les formations politiques qui ont vocation de se substituer à l'opinion ne se mobilise pas est d'autant plus important à déterminer." (121)

La historia de las actitudes, desde la inmediata posguerra, muestra la coexistencia de dos corrientes. Una primera que Rabier ha definido como "ideológico-afectiva" constituida por ideas más o menos vagas y sentimientos más o menos intensos con el nexo común de unir los pueblos de Europa. La segunda tendencia, calificada de "utilitaria", se refiere a las ventajas concretas y precisas que supondría la unión del Viejo Continente, se ubicaría, por tanto, en el ámbito económico.

El problema principal que se plantea en el estudio de la actitud de la opinión pública en el proceso de construcción europea reside en que los estudios de opinión en Europa hace treinta años eran poco numerosos, discontinuos y no comparables de un país a otro. Los trabajos de campo publicados por la revista francesa Sondages en los años cincuenta y sesenta, junto a las encuestas realizadas por el Movimiento Europeo (con fondos norteamericanos), y por la "United States Information Agency" (USIA) cuyos resultados agrupados por temas, analizados y comentados, fueron publicados en 1968. (122)

La conclusión principal que se observa es que, "a posteriori", los sondeos demuestran que la idea de una Europa unida se vió favorecida en la inmediata posguerra por una presunción favorable en la que aparecían conjugadas una componente ideológica, más o menos racional y una componente afectiva, más o menos "naïve". La primera estuvo respaldada por las elites, los líderes de opinión, la opinión pública informada e influyente. La segunda flotaba, por decirlo así, en el estado de partículas en suspensión que no han terminado de sedimentarse entre las masas.

En la práctica, los proyectos de integración de los años cincuenta, apoyados por una opinión pública favorable, vieron desarrollarse, en sentido contrario una oposición vigorosa pero heterogénea, cuyo objetivo se manifiesta en obstaculizar las diferentes propuestas, acusándolas de utópicas, poco creíbles y a largo plazo perjudiciales. Sobre la conformación, grado de articulación, ideario y sociología de estos grupos de opinión contrarios a la integración, el desconocimiento es manifiesto,

situación que se ve agravada por la deficiencia y dispersión de las fuentes a consultar.

En este sentido, la tendencia que se observa en los últimos años es a prestar una mayor atención al estudio de los grupos de interés privados o públicos y sobre las posibles interacciones que desarrollan en el plano internacional -hacia el Plan Schuman por parte de las industrias del carbón y del acero, por ejemplo-, en sintonía con trabajos anteriores sobre la organización y fines de los de Europa Occidental como los de Suzanne Berger o Ch. S. Maier, y por otros actores con una importancia más o menos circunstancial o esporádica como los partidos políticos, las asambleas parlamentarias europeas o los parlamentos nacionales.

Desde otra perspectiva, es evidente que la investigación ha venido estructurándose en función de los resultados positivos o negativos del proceso de construcción europea: la OECE, el Congreso de la Haya del Movimiento Europeo (1948), el plan Schuman (1950), la creación de la CECA (1951), el fracaso de la CED y la creación del "pool verde" (1954), la UEO, la "relance" de Messina (1955), los Tratados de Roma (1957). Una corriente mayoritaria ha orientado su interés en clarificar las diferentes etapas del proceso de construcción europea, haciendo hincapié en algunos factores que son considerados determinantes en la evolución de la unión europea como es el caso de definir el papel de los protagonistas en el proceso de toma de decisiones de la "relance" de Messina en 1955.

Sin embargo, algunas carencias son notables. Por ejemplo, acerca del papel de la OECE como instrumento de unificación ha

sido descubierto recientemente. No sólo fue la organización encargada de gestionar la ayuda americana del plan Marshall, sino también de pensar la unidad de Europa Occidental. Objeto generalmente del estudio de los historiadores económicos, su interés se había dirigido hacia la investigación de su papel en los procesos de liberalización de los intercambios y la convertibilidad de las monedas europeas.

Su estudio se ha enfocado desde diversas perspectivas y han ido rellorando algunas lagunas de conocimientos muy considerables. Entre éstas, cabe destacar el papel de los Estados Unidos, estudiado por Pierre Melandri o la influencia norteamericana en la modernización de las economías europeas, Gerard Bossuat (124). Sin embargo, los esfuerzos más importantes han provenido del Instituto Universitario Europeo de Florencia que ha desarrollado una investigación país a país a partir de las fuentes nacionales entre 1989 y 1992, partiendo de las hipótesis de trabajo de Milward, que posteriormente observaremos con mayor detenimiento. (125).

Intimamente vinculadas al estudio del plan Schuman aparecen, por otra parte, las relaciones franco alemanas. Alfred Grosser o Pierre Gerbet desde el Institute d'Etudes Politiques o Raymond Poydevin desde Estrasburgo (126), son algunos de los historiadores que más se han interesado en la reconciliación franco-alemana o en la percepción del peligro alemán.

En este sentido, el fracaso de la CED en 1954 ha sido comparado con el impacto del "affaire Dreyfus" en la sociedad francesa. Su consideración se halla en el centro de la polémica sobre la unidad europea en los años cincuenta: la apelación al

ejército, la bandera, la sangre, la resistencia, el recuerdo de las trincheras de Verdún y del pariente caído en la guerra, son algunos elementos que pueden explicar la actitud francesa. La reflexión histórica, sobre todo la de carácter sociológico, se halla en este campo, sin embargo, bastante poco desarrollada por oposición a lo que ocurre con los estudios de tipo diplomático. (127)

2.2.2. Factores y protagonistas en el proceso de toma decisiones: los actores individuales y el Estado-Nación.

Un segundo aspecto, cuestionado en la última década, ha sido la denuncia de una presunta mitificación del papel de ciertas personalidades históricas en el proceso de toma de decisiones. La existencia de una importante literatura desarrollada en las décadas anteriores -y mantenida hoy por las instancias comunitarias-, junto a la proliferación de memorias, autobiografías, y la publicación de colecciones de textos varios, correspondencia etc., de los "padres de Europa" que ocupan en estos momentos puestos de gran responsabilidad política, -Monnet, Schuman, De Gasperi, Adenauer o Spaak, por citar tan sólo a algunos de los más representativos (128)-, han consolidado esta explicación que ha gozado de una aceptación generalizada al considerar los testimonios de los protagonistas como fuentes privilegiadas, sin someterse a una crítica rigurosa.

Por otra parte, la interpretación de la integración europea como "l'ouvre d'un groupe d'amis", está íntimamente relacionada con las aproximaciones federalistas. Se apuntalan mutuamente en

base al binomio "fuerza de las ideas"- "hombres que las defienden".

Uno de los últimos ejemplos de esta línea interpretativa es el trabajo de Henri Rieben que pone en escena a unos actores en lucha por concretar su visión de Europa bajo el telón de fondo de la Segunda Guerra Mundial y posteriormente de la "guerra fría". El eje conductor del trabajo de Rieben nace de la amistad y la experiencia aportada por los "padres de Europa". En la misma dirección, un protagonista del período, el barón Snoy et d'Oppuers, llega a afirmar que: "Un groupe d'amis a crée les traies de Rome". (129)

Algunas de las más recientes aportaciones a la historia de las relaciones internacionales se han manifestado en el esfuerzo por modificar el campo de acción de los actores individuales.

Sería absurdo negar la gran visión política de los padres de Europa, como el hecho de que llegaron a desarrollar estrechas relaciones de trabajo o profundas y duraderas amistades. Pero, como afirma Griffith, sería erróneo, asimismo:

"(...) elever au-dessus des structures politiques, dont ils tirent leur pouvoir, et des objectifs reels qui dominant leur vie politique. En fait, si quelque chose peut enrichir l'approch -et valoriser ses résultats-, c'est bien l'evocations de ce contexte qui corrige les déformations qu'entraîne une telle façon de se concentrer sur les hommes providentiels." (130)

Sobre esta cuestión, se puede observar recientes estudios sobre Jean Monnet y Robert Schuman, pero faltan algunas muy significativas, como por ejemplo la de Rober Marjolin y el papel cada vez más valorado de la OECE. Respecto a los dos primeros y su papel en la creación de la CECA, las razones de la declaración francesa de 9 de mayo de 1950 se ponen de manifiesto al

compararse con el llamado "Memorándum Monnet", escrito seis días antes. Este documento, hecho público veinte años después, establece un tanto "brutalmente" los objetivos del Plan Schuman: 1- garantizar la seguridad de Francia ligando la República Federal Alemana a Europa Occidental; 2- reforzar la economía francesa y mejorar su posición competitiva en los sectores del carbón y del acero y, 3- desarrollar una identidad europea independiente ante Estados Unidos y la Unión Soviética.

El "Memorándum Monnet" se halla al servicio de los intereses franceses a pesar de la apelación a la construcción europea. Es más, esta apelación tiene un fondo ante todo francocentrista: "(...) l'Europe ne peut naître que de la France. Seule la France peut parler et agir (...)". Raymond Poidevin acepta esta interpretación en la biografía que realiza de Robert Schuman en 1986 (131).

En el mismo sentido, los trabajos de Alan Millward sobre la actitud belga demuestran que:

"La position des négociateurs fut, tout au long, que la totalité du marché intérieur belge soit réservée à l'industrie belge du charbon, position défendue au sein du gouvernement par d'après diatribes anti-allemandes (...) A aucun stade des négociations, l'historien ne peut découvrir la moindre trace d'une suggestion pour accepter le plan Schuman comme représentant les réalités inexorables de l'interdépendance de l'après-guerre. Il n'est pas davantage possible de trouver le plus petit témoignage d'idéalisme européen ni le désir d'une structure politique plus unifiée en Europe occidentale. Cela vaut également pour Van Zelaand et c'est peut-être un abîme significatif entre l'idéologie de la ligue européenne de coopération économique et l'idéologie de Monnet". (132)

Sin embargo, son más las incógnitas por desvelar que las respuestas. Como afirma Bossuat, esta cuestión destaca más por el desconocimiento del verdadero papel de los "padres de Europa"

que por su conocimiento (133).

Se desconoce, por ejemplo, el grado de incidencia de la opinión pública sobre el proceso de toma de decisiones. El hombre de Estado, afirma Duroselle (134), se halla ante una toma de decisión sometido a tres esferas distintas de influencia: a/ su propia personalidad; b/ el entorno de las personas que le rodean, y c/ el ambiente, es decir, la unión de ideas subjetivas que el hombre de Estado se hace a la vista de una situación objetiva. La opinión pública, por tanto, es un elemento primordial de este ambiente (conversaciones privadas, rumores, informes de servicios especiales de la Administración, prensa...).

Ante esta situación, el hombre de Estado, continúa Duroselle, debe esforzarse por saber si la opinión es favorable o desfavorable al objetivo que propugna, en la medida en que esta actitud sea pasional o meditada, e igualmente si una actitud pasajera de la opinión pública, a favor o en contra, es el resultado de una explosión sentimental efímera, o al contrario, de una reacción duradera sobre la cual él sabe que tendrá que contar durante un amplio período de tiempo. Este terreno de estudio, a partir de los años cincuenta, se halla muy poco trabajado desde un punto de vista histórico. En cualquier caso, como afirma Rieben (135), el papel de la opinión pública no podía ser en todo caso menos importante de lo que es hoy en día.

Desde otros presupuestos que salvaguarden el papel de los padres de Europa y del europeísmo, se ha puesto el acento sobre dos factores en su objetivo de explicar la integración europea. El primero es el europeísmo, en el sentido más amplio, que según él resulta de cuatro motivaciones diferentes: el deseo de

seguridad, la necesidad de resolver la cuestión alemana, la voluntad de encontrar el cuadro óptimo de una expansión económica fundada sobre la productividad y la libre concurrencia y el deseo de crear una unidad política que sea una tercera fuerza entre las superpotencias.

El segundo factor reside en la diversidad de las posiciones nacionales, ya que los impulsos dados por los Estados no tenían todos la misma intensidad ni se dirigían todos en la misma dirección. Esta diversidad, sostiene Loth, explicaría la distancia entre las palabras y los actos de los hombres políticos europeístas o, en términos más generales, entre las ambiciones y los resultados de la política europea.

En consecuencia, existe un esfuerzo por definir los intereses nacionales como motor del proceso. Al estudiar los Tratados de Roma, por ejemplo, la razón por la cual los políticos europeos debieron refugiarse en una solución mínima tenía en la desaparición de hecho de la integración europea tras el fiasco de la CED, su razón de ser. Lo cierto, es que así planteada la cuestión la "relance" de 1955, respondería a respetables motivos ideológicos, pero éstos, por sí mismos, no eran capaces de desarrollar el suficiente dinamismo como para destruir las estructuras y los intereses nacionales que se atravesaban ante el proyecto de integración. (136)

Las explicaciones desarrolladas a partir de los intereses nacionales han sido acusadas, por otra parte, de privilegiar las ambiciones de los Estados -"jeu de puissance"-, por encima de la valoración de las ideas y del discurso, "mágico" en ocasiones, de los militantes europeístas, al que tienden a considerar como

accesorio y secundario. (137)

Lo cierto es que muchos de los trabajos de los últimos años, en líneas generales, han tratado de evitar ciertos automatismos existentes en el juego de las interacciones entre los distintos actores internacionales. De un lado, la fuerza motriz de las posiciones políticas y económicas de cada Estado; y de otro, la acción tenaz de pequeñas elites políticas para promover la integración-.

En la actualidad, se observa la tendencia a dirigir las investigaciones hacia el estudio de los "impulsos internos" de cada Estado -favorables o desfavorables a la integración- y a calibrar cuáles de ellos, en cada momento concreto, asumirán un papel preponderante en las negociaciones multilaterales y en los contactos bilaterales. Esta aproximación lleva implícito el reconocimiento de la existencia de otros "impulsos" o "estímulos externos" -la actitud de las grandes potencias, por ejemplo-, que de hecho afectan a favor o en contra a los "impulsos internos", ya que acertada o erróneamente son percibidos de forma distinta en función de cada coyuntura concreta. (138)

Estas orientaciones metodológicas han variado un tanto el inmovilismo en el juicio sobre el papel de los "padres de Europa". Se tiende a considerar, por ejemplo, que las personalidades políticas juegan un gran papel en las negociaciones como portavoces de sus Gobiernos, aunque no obstante se encuentran mediatizados. Si los gobiernos están dispuestos a una solución de colaboración, sus representantes adoptan una actitud europea; por el contrario, en caso de que los gobiernos no estén dispuestos a un acuerdo, la posición de las

personalidades es diferente. Así, en el curso de las negociaciones gubernamentales sobre el proyecto del Tratado para la Comunidad Política Europea (1952-54), numerosos jefes de delegación, europeos de corazón, se echan atrás en sus posiciones personales ligados por las consignas restrictivas de sus Gobiernos. (139)

En realidad, se ha producido una aproximación, consciente o inconsciente, a planteamientos próximos a las teorías de Haas sobre el proceso de integración en Europa Occidental y el papel jugado por las elites políticas:

----- AIMS OF NONGOVERNAMENTAL ELITES -----		
	Dramatic-political	Incremental Economic
	-----	-----
Dramatical Political	Integration either direct and smooth; or imposissible	Integration erratic and reversible
Aims of Statesman	-----	-----
	Incremental Economic	Integration erratic and reversible Integration gradual but automatic
	-----	-----
----- Fuente: HAAS, Ernst "The uniting of Europe... pp. 328 -----		

Es ciertamente paradójico este hecho, ya que mientras algunos historiadores vuelven los ojos hacia los teóricos de la integración, al transnacionalismo o hacia la interdependencia, significativamente, se observa, por parte de otros historiadores, un retorno hacia las teorías realistas que analizan los inicios del proceso de construcción europea en los años cincuenta -si

alguna vez se han abandonado ciertos esquemas positivistas anclados en el realismo, por lo demás difícilmente separables-, las organizaciones internacionales surgidas al socaire de los procesos de cooperación o integración supranacional en Europa como instrumentos al servicio de los objetivos económico de los Estados miembros, aunque admiten también la impronta de las ideologías políticas y las raíces culturales.

En los últimos años se ha desarrollado otro nuevo modelo interpretativo respecto al papel del Estado. Europa debía buscar nuevas vías que asegurasen la continuación del crecimiento económico, lo que implicaba la formulación de un modelo propio. Por sus propias circunstancias internas se vio obligado, desde la inmediata posguerra, a arbitrar unas políticas determinadas por su sensibilidad social y el crecimiento del Estado que le alejaba y le aleja de ciertas pautas del modelo americano.

Este modelo se ha vinculado directamente con el proceso de construcción europea y con aquellas otras que defienden el papel de interés nacional en el desarrollo del proceso negociador en los Tratados. Este modelo, asimismo, viene a coincidir con aquellos que se muestran partidarios de un aumento del poder del Estado en Europa tras el fin de la II Guerra Mundial; "la integración tuvo éxito -escribe Millward-, irónicamente, pese a que los Estados nacionales participantes que deberían conformarlo no tuvieron el interés suficiente en hacerlo" (140).

2.2.3. La influencia del entorno internacional: "Guerra fría" y construcción europea.

Una cuestión subyace en muchas ocasiones en las controversias sobre el proceso de construcción europea: no era asumible una interpretación correcta de los orígenes de la construcción europea sin tomar en consideración otros factores externos, la necesidad de considerar otras gamas de interacciones entre actores que no fueran únicamente europeos fue abriéndose camino. La mayoría de los trabajos sobre archivos diplomáticos ponen de manifiesto, tanto en el tratamiento de las fuentes como en sus conclusiones, la impronta del conflicto bipolar.

Ennio di Nolfo (141) ha destacado que historiográficamente, no tiene discusión si la conclusión de la "Guerra fría" marca, el fin de una era. Pero si la Historia es representación e interpretación del tiempo en que se escribe, lo cierto es que se debe realizar una relectura de la interpretación de los procesos históricos desarrollados en Europa en el período 1945-1990, y fundamentalmente, para todo lo relativo al proceso de construcción europea.

Es fácil constatar cómo la mayor parte de la literatura existente sobre el proceso de construcción europea ha ignorado el papel del entorno internacional, incurriéndose en un forzado - "neoeurocentrismo", si se nos permite la expresión-. En realidad, la investigación sobre los inicios de la construcción de una Europa se ha compartimentado excesivamente hasta el extremo de que, en muchas ocasiones, se pierde la visión de conjunto en favor de los detalles, elevados en algunas ocasiones a una

categoría que distorsiona gravemente la realidad. Esta situación ha afectado principalmente a la consideración de los factores externos, en especial a la consideración del contexto de la "Guerra fría".

No conviene olvidar que Europa "frente central" de la confrontación bipolar vivirá durante cuarenta años una experiencia atípica que, con bastante frecuencia tiende a ignorar -como consecuencia de la especificidad de la integración europea-, la realidad del funcionamiento de los mecanismos de la sociedad internacional de la "Guerra fría". Sólo el final del sistema bipolar permite observar con mayor claridad que la convergencia y la correlación entre ambos procesos es manifiesta.

La tendencia que se va imponiendo en los últimos años se orienta hacia la consideración de que -en buena medida- la integración europea fue posible durante los años de la "guerra fría" debido al entorno internacional favorable, en especial durante la década crucial que siguió a la Segunda Guerra Mundial, ya que existió una interacción entre dos procesos íntimamente entrelazados:

- El proceso principal fue la construcción del Oeste, surgido de la amenaza percibida del comunismo soviético. Éste se caracterizó sobre todo por la organización del Tratado del Atlántico Norte.

- El segundo proceso fue el desarrollado en una Europa Occidental hacia una integración supranacional. Es evidente que la construcción del Oeste ayudó a crear las condiciones para que el triunfo de la integración en Europa Occidental fuera posible. Por consiguiente, los Estados Unidos (como federador) y la Unión

Soviética (como amenaza) influyeron sobre el ritmo y la naturaleza del proceso de construcción europea.

Esta explicación -por lo demás nada original-, se ha visto corroborada en buena medida por toda una serie de estudios parciales referidos a los distintos países.

Estados Unidos, como ponen de manifiesto Pierre Melandri o Irwin Wall (142), serán firmes partidarios de instituciones supranacionales europeas, ya que en ellas veían un elemento coincidente con su estrategia de defensa occidental y por ello adoptarán una actitud positiva hacia la construcción de las instituciones desde 1949.

La carta norteamericana de respaldar y apoyar la construcción europea durante los años cincuenta podía no reflejar correctamente las propias diferencias de los europeos o la confianza en sí mismos, pero lo que parece evidente es que una oposición americana al Tratado de la CECA o de Roma los habría llevado indudablemente al fracaso.

Observemos estos aspectos en torno a algunas de las mayores controversias sobre la Europa de posguerra:

a/ la cuestión alemana. En Europa Occidental -como pone de manifiesto Pierre Gerbet (143)-, la incapacidad de Francia y Gran Bretaña, los dos Estados europeos con mayor influencia en la posguerra, para establecer la base de una comunidad europea occidental que garantizara la recuperación económica y la seguridad, una vez ocupada y dividida Alemania.

La impronta del "problema alemán" dejó claramente a la vista las limitaciones de los europeos. El "cierre en falso" de la cuestión alemana tras la contienda reflejó los diversos y

encontrados intereses nacionales europeos y la pugna entre las superpotencias. Era reflejo del fin de una época: el colapso de Alemania, al final de la II Guerra Mundial, determinará el ocaso de Europa como "factotum" de la política mundial ya que ni siquiera controlaba su propio destino.

La integración europea fue un medio de los americanos para cooptar el poder de la República Federal de Alemania dentro de la alianza occidental, y para detener la posibilidad de que se convirtiesen en una amenaza para el Oeste. Los americanos, al igual que los franceses y los británicos, eran conscientes de la inestabilidad que provocaba una Alemania dividida, no sobre la base de que Adenauer no estuviese totalmente comprometido con el Oeste, sino, lejos de ésto, porque el pueblo y los políticos de Alemania Occidental siempre serían vulnerables a insinuaciones procedentes del otro lado del Telón de Acero sobre la neutralidad a cambio de la unidad, hechos que hubieran hecho fracasar la estrategia de defensa occidental norteamericana.

El tiempo de una Gran Bretaña garante y guardiana del equilibrio europeo había acabado para siempre. Los sucesivos gobiernos, conservadores y laboristas, tomarían nota de este hecho con innegable realismo, alineándose en plena concordancia con los intereses norteamericanos. La explicación acerca de los "tres círculos" que determinan la política exterior británica desde 1945 -Norteamérica, Commonwealth y Europa, por este orden-, desarrollada por Anne Deighton, avanza en esta dirección. (144)

Francia, que pretendió desde 1944 volver hacia un sistema de equilibrio continental a través de una alianza con el coloso del Este, la Unión Soviética, no será capaz de dotar de

credibilidad ni de contenidos dicha línea de actuación. Francia, en consecuencia, se verá rápidamente obligada a aceptar alinearse con las posiciones atlantistas, refugiándose durante unos años en hostigar, por sistema, toda política tendente a la reconstrucción de Alemania, como unánimemente pone de manifiesto la historiografía francesa.

El estímulo y presión norteamericanas aseguraban el éxito de los proyectos que también contemplaban las necesidades a corto y largo plazo de sus dos principales participantes europeos, tanto en términos de reconstrucción económica como de estabilidad política y que al mismo tiempo les permitía mantener una posición privilegiada en la escena internacional: Francia, como observa Gerard Bossuat, veía en el liderazgo de Europa Occidental y el control de Alemania una nueva dimensión exterior (145); Alemania, por su parte, considera Franz Kusters (146), no tenía futuro internacional a menos que no se integrase en el naciente bloque occidental y coadyuvase los esfuerzos de construcción de una Europa unida.

El éxito de la integración europea, afirma Wolfgang Krieger (147), representará un mecanismo para la integración de Alemania en Europa Occidental.

b/ El resurgimiento de Europa. El resurgimiento de Europa aparece como una necesidad vital para Occidente. El impulso para la construcción europea proviene inicialmente de los Estados Unidos. El coloso americano se convierte, como "gran protector", en el encargado de hacer comprender a los europeos los beneficios de la cooperación en el contexto de la "guerra fría". Cuando creyó que sus intereses vitales estaban realmente amenazados

saldrán dos iniciativas, una en el plano de la reconstrucción europea, el Plan Marshall, otra en el plano de la seguridad y que tendría como consecuencia el Tratado del Atlántico Norte.

La profunda sensación de inseguridad que en la inmediata posguerra se adueñó de la sociedad europea ante las intenciones de la Unión Soviética será la resultante de este proceso. De una Europa hegemónica, como afirma Raymond Aron, pasamos a otra temerosa e indecisa.

La recuperación económica de Europa Occidental era condición imperativa por razones de seguridad y también de economía. Tal y como comentó Dean Acheson a Bevin, sin la ayuda del Plan Marshall, Italia y Francia probablemente se hubieran perdido para Occidente. Como afirma Deighton:

"(...) el plan Marshall representó el enlace práctico entre la "guerra fría", la extensión de la Europa Occidental y las discusiones sobre la creación de una Economía en Europa Occidental con mayor grado de integración". (148)

Los trabajos de Pierre Melandri (149) explican el confuso proceso desarrollado a partir de 1947, en el que las diplomacias de Europa Occidental solicitan a Estados Unidos un compromiso con su seguridad.

En este contexto, Gran Bretaña intentará consolidar su papel de principal intérprete europeo de la política norteamericana, renunciando para el futuro a realizar una política propia y sosteniendo que la aportación americana era indiscutible para la recuperación económica y la seguridad del continente.

Italia, que después de la guerra había renunciado a llevar una política exterior e interpretaba el Pacto Atlántico, sobre todo, como garantía contra la amenaza de ruina interior, aceptaba

acríticamente la política bipolar y todavía en vísperas de la caída del muro de Berlín -escribe Mammarella (150)-, consideraba que la mayor garantía de equilibrio para Europa consistía en una Alemania dividida.

Francia, a la que el entorno de la "Guerra fría" y la hegemonía americana en Europa Occidental siempre le resultarán incómodas, intentará en dos ocasiones, a través de la Comunidad Europea de Defensa, en los años cincuenta y en la década siguiente, con el gran proyecto del general De Gaulle para la creación de una "tercera fuerza" basada en el "eje París-Bonn", sustituir estas aximétricas relaciones por otros esquemas y otras soluciones; bien a partir de crear una alternativa europea al liderazgo americano en el seno del bloque occidental, bien impugnando abiertamente el equilibrio bipolar. Actuaciones destacadas por Maurice Vaïsse (151).

La "Ostpolitik" de Willy Brandt fue el primer paso serio hacia una alternativa en el equilibrio bipolar. Como estudia Roger Morgan (152), una vez abandonada la condición de "gigante económico y enano político" en los primeros años setenta, Alemania establecía las premisas para una aún lejana reunificación al negociar directamente con Moscú.

c/ Europa como tercera fuerza. La seguridad en Europa. Para René Girault (153), si bien es cierto que se plantearía a finales de los cuarenta y principios de los cincuenta la posibilidad de constituir Europa como una tercera potencia mundial capaz de hacer frente a soviéticos y norteamericanos y que por tanto cuestionase la emergente estructura bipolar, no es menos cierto que Europa Occidental no podría resistir sola, sin la garantía

de la defensa estratégica norteamericana y sin el clima de estabilidad y ralentización del ritmo histórico en el frente central de la "Guerra fría", los retos de un incierto futuro.

En consecuencia, las aspiraciones a una tercera vía europea se agotaban en sí mismas según se desarrollaba el discurso que lo propiciaba. Sin embargo, sirvió de sustrato para el debate sobre una Comunidad Atlántica, amortiguando posiciones como las británicas que sostenían con tesón en los años cincuenta que la integración europea dividiría más a Europa que la uniría, y que la integración debería lograrse dentro del marco de la OTAN.

La estructura de seguridad atlántica ayudó a crear las condiciones adecuadas para el proceso de integración económica. Es evidente que el acuerdo estratégico y las necesidades de la defensa determinaron cuáles fueron los sectores viables para la integración europea. Se limitarán fundamentalmente a aspectos económicos.

La CEE no asumió competencias en asuntos de defensa y política exterior hasta la década de los setenta y los inicios de los ochenta, cuando se colocan las bases en plena distensión para una coordinación intergubernamental y para el desarrollo de una política de exterior y de seguridad común.

La EURATOM surgió, afirma Gerbet (154), como una organización para el desarrollo conjunto de las posibilidades que ofrecía la energía nuclear con fines pacíficos. Esta relación entre la construcción europea y la Alianza Atlántica se manifestaba en las reticencias de los países neutrales a integrarse en la CEE durante los años de la "Guerra fría".

En definitiva, el alcance total de las relaciones entre la

estructura bipolar y el desarrollo de la integración europea únicamente puede ser desenterrado, lentamente, cuando los historiadores tengan acceso a colecciones de documentos relevantes y el paso del tiempo permita análisis desapasionados. Hubo muchas corrientes circulando por Europa durante los años de la "Guerra fría". La creación de las Comunidades Europeas no era un proceso ni simple ni teleológico, y la integración europea era algo más que una simple e inevitable colateral de la estructura del sistema internacional de posguerra (155).

Pero, pese a la retórica de la unidad europea e incluso de las referencias de los setenta a Europa Occidental como una nueva "superpotencia", la lógica del sistema bipolar continuó siendo la dominante hasta el final de la "Guerra fría". El compromiso directo de Estados Unidos en el futuro de Alemania determinado por su papel como una potencia ocupante, la filosofía de la contención que requería tanto de la reconstrucción económica como de la superioridad militar y su papel como una superpotencia global, significaban que podía afrontar los posibles costos económicos sobre la base del interés de una mayor cohesión política y prosperidad en el bloque europeo occidental.

A nivel global, es evidente para todos que durante la "Guerra fría" cada bloque necesitaba del otro, aunque sólo fuese como la imagen del contrario a su propio sistema: individualismo contra colectivismo; iniciativa estatal contra iniciativa privada; gobierno abierto contra aparato de partido único; consenso contra coerción. Por consiguiente, desde nuestro punto de vista, no supone ninguna sorpresa que con el final de una Alemania dividida y el final de la amenaza soviética, la

construcción europea deba afrontar retos difíciles.

2.2.4. Dos propuestas metodológicas para la historia de la construcción europea y una reflexión personal.

La situación que se observa en los últimos años debe relacionarse con dos hechos: a/ la colaboración entre historiadores procedentes de distinta nacionalidad, diferente formación en un mismo objetivo de investigación y, b/ la proliferación de estudios que se ha producido en la última década sobre el proceso de construcción europea desde un punto de vista histórico.

Si bien la primera ha resultado especialmente positiva en lo que se refiere a la creación de una auténtica comunidad cultural y científica capaz de definir nuevos métodos de trabajo y de conducir estudios comparativos, la *eclosión* bibliográfica parece que ha saturado un tanto las posibilidades que ofrece el estudio tradicional de las políticas exteriores de los países participantes en el proceso de construcción europea.

Los historiadores de las Relaciones Internacionales en la última década han ampliado enormemente su registro de fuentes, convencidos de que los archivos de los ministerios de Asuntos Exteriores no pueden únicamente, por sí mismos, explicar toda la política exterior. Como respuesta, progresivamente se ha intentado introducir en sus análisis desde las consideración de las tendencias económicas coyunturales hasta el estudio de las percepciones culturales nacionales. Esta situación se ha traducido en un importante aumento de las polémicas en torno a

la metodología a emplear y respecto a la crítica de fuentes.

En este sentido, por ejemplo, se puede observar cómo se ha incluido en el estudio de la política exterior junto a la "diplomacia política", la "diplomacia cultural" o la "diplomacia económica". Este hecho, sin embargo, no es algo reciente; Pierre Renouvin ya llamaba la atención sobre la importancia de observar la acción internacional de la banca y las empresas multinacionales como claves de las políticas ministeriales. Lo cierto es que en los últimos tiempos, de hecho, se ha asistido a una importante proliferación de estudios sobre diplomacia económica referidos más o menos directamente al proceso de construcción europea. (156)

La consecuencia directa podría expresarse en "términos comunitarios", como la formulación del dilema entre "*profundización*" en el estudio de los inicios y desarrollo de las primeras fases del proceso de integración europea y "*ampliación*" de la investigación hacia nuevos ámbitos con el objetivo de definir la existencia de una auténtica identidad europea a lo largo del siglo XX.

La cuestión principal -y probablemente uno de los detonantes del dilema-, sin embargo, desde la segunda mitad de los años ochenta, ha sido la polémica desarrollada en torno al **papel del Estado-nación en la Europa posterior a 1945**. Esta cuestión conduce inevitablemente al planteamiento de una interesante paradoja que en líneas generales, implica reconocer que:

- De una parte, se ha venido aceptando la pérdida progresiva de soberanía por parte del Estado-nación a través de la cesión de competencias a organismos de carácter supranacional.

- De otra, parece fuera de discusión que el Estado se ha fortalecido notablemente en Europa desde 1945. Es bastante natural, por tanto, que desde la perspectiva del reforzamiento del Estado se intentase explicar, asimismo, el proceso de construcción europea, frente a la interpretación tradicional referida a los factores transnacionales.

Al compás de los avances en el estudio de la historia económica sobre la Europa de posguerra, se manifestará más y más la aparente contradicción existente entre un Estado que se refuerza en el exterior y un Estado que en el plano internacional pierde competencias a partir de los procesos de cooperación internacional e integración supranacional. Esta circunstancia al observarse desde la óptica de la historia económica ha conducido, como en el caso de Millward, a considerar que los factores de carácter económico se imponen sobre las consideraciones de tipo estrictamente, político.

El estudio de la documentación diplomática, asimismo, dejaba patente que el Estado era el principal actor del proceso de construcción europea. Pero este Estado debía encontrarse en alguna medida mediatizado por la necesidad de responder a ciertas demandas y exigencias internas de importantes grupos de poder económico, como se ponía de manifiesto en el plano internacional en la defensa de ciertos "intereses nacionales", lo que hacía imperativo el estudio de estos grupos de presión. En apoyo de estas tesis se pretendió utilizar elementos procedentes de la teoría realista de las Relaciones Internacionales desarrollados precisamente en el mismo período de estudio histórico, años cuarenta y cincuenta.

El problema de este modelo interpretativo apoyado esencialmente, sobre estudios económicos y diplomáticos, proviene de su excesivo determinismo ya que anula prácticamente dos factores, hasta ahora fundamentales en toda explicación global del proceso de integración en Europa: a/ margina a determinados actores internacionales que jugaron un papel de primer orden y desde luego rompe con la tradicional creencia en el papel jugado por el mundo de las ideas, y b/ desconoce -a pesar de matizaciones ulteriores-, básicamente el medio internacional y el contexto de la situación internacional determinado por la "Guerra fría".

Sin embargo, sigue manteniendo una lógica europeísta innegable, la reconstrucción de las economías europeas se inicia anteriormente a la ejecución del plan Marshall. Desde esta óptica, es evidente que la ayuda americana sólo actúa como catalizador de un proceso ya iniciado y cuya misma inercia supone la puesta en marcha del proceso de construcción europea y el desarrollo de lo que anteriormente hemos denominado como el *modelo europeo de posguerra*.

Desde la crítica a esta batería de hipótesis no se ha conseguido, sin embargo, desarrollar un modelo alternativo tan amplio y tan concreto al mismo tiempo. La respuesta provino, desde el punto de vista de la Historia de las Relaciones Internacionales, de la propuesta para profundizar en el significado mismo del concepto de totalidad que subyace en la misma consideración de la Historia y de la tendencia a comprender a la Historia de las Relaciones Internacionales como inseparable del mismo concepto de historia de las civilizaciones, en un marco

espacio-temporal concreto: Historia e identidad europea en el siglo XX.

El panorama actual, en definitiva, se ha venido configurando por la existencia de diversas alternativas en el método y el objeto de la investigación que, "grosso modo", vienen a responder a los siguientes planteamientos: una historia de la "diplomacia económica", resultado de la utilización de métodos cuantitativos en el análisis coyuntural procedentes de la historia económica más una aproximación a las teorías realistas en Relaciones internacionales a partir de la utilización de una metodología vinculada a la presión positivista del documento diplomático y, lo que nos atrevemos a definir como una "historia social de las relaciones internacionales" con un horizonte próximo a la historia de las civilizaciones.

Observemos cómo se han representado estas propuestas metodológicas. Especial atención merecen las propuestas que subyacen de los proyectos transnacionales *"Challenge and response in Western Europe: the History of European Integration"* dirigido por el profesor Griffiths y *"Conscience et identité européennes au XX^e siècle"* dirigido por el profesor Girault.

Richard T. Griffiths (157), desde el Instituto Universitario de Florencia, ha intentado aportar un modelo de trabajo dirigido a estudiar la formulación por parte de los gobiernos de sus políticas y la forma en la que han intentado realizar sus ambiciones en el marco internacional. Griffiths propone una revalorización del papel del Estado frente al resto de los actores transnacionales. Opina que es necesaria la sustitución del concepto de *"interés nacional objetivo"* de las teorías

realistas por el más matizado de "*interés percibido*", en el que se acepta la intervención de otros actores internacionales aparte del Estado y la necesidad de considerar en conjunto las diversas y diferentes tipologías de interacciones existentes en la sociedad internacional.

Este desplazamiento, a su juicio, es de capital importancia. En primer lugar, las políticas emanadas de los gobiernos están determinadas por fuertes convicciones -socialistas y conservadores no tienen forzosamente la misma visión de las prioridades nacionales-. En segundo lugar, los posibles desacuerdos dentro de un gabinete entre Ministerios a causa de la diferente valoración de los objetivos políticos, económicos o estratégicos a corto, medio o largo plazo; desacuerdos sobre los que se yuxtapone la personalidad de protagonistas -hombres políticos- de primer plano. En tercer lugar, y como consecuencia de las anteriores, la decisión aparece tan sólo como el producto de una búsqueda del equilibrio interno en el seno de las estructuras gubernamentales.

La decisión, a su vez, puede ser de ámbito nacional, supranacional o estrictamente sectorial, y las políticas de las que emanan pueden estar condicionadas por un contexto extranacional que los demás actores internacionales interpretan de forma diferente y en cuya percepción juegan un importante papel la acción de grupos de interés, comprendiendo en ellos los grupos europeístas y las organizaciones políticas transnacionales.

Comprendiendo de esta manera el "*making process*", los márgenes en el interior con que cuentan las opciones políticas

dependen del conjunto de interacciones y de la componente de fuerzas resultante. De hecho, puede darse la paradoja de que unas medidas dictadas por unas necesidades a breve plazo deben saber sustituir a unos objetivos de más largo alcance.

Los discursos opuestos de representantes de diferentes países deben ser interpretados, asimismo, no sólo desde el punto de vista nacional, sino estudiados en el marco internacional donde ellas han sido elaboradas. Según Griffith, los estudios realizados hasta ahora han mostrado cómo los puntos de vista eran distintos en diferentes momentos, aunque los intereses eran todos favorables a Europa en las negociaciones en curso. Para Griffith, sólo desde este marco las etapas y los ámbitos afectados por el abandono de soberanía pueden ser considerados como determinantes en el proceso de integración. En este sentido, el contexto internacional es por sí mismo susceptible de explicar los acuerdos europeos que dieron lugar a las instituciones europeas:

"(...) the approach does include "objective reality" not as an explanatory variable but as a means of assessing whether the policies or strategies followed the final outcomes met their goals. Since both of highly unlikely and whilst "sun-optimisation" has usually been accepted as judgment by even the most ardent Europeans, it is still worth examining by those who espouse the cause of the strengthened Nation State."

"To conclude, the projet approaches the various initiatives towards European integration from a functional standpoint -what were they supposed to do and how did they work out in practice. Beyond that, however, it echews a mono-causal approach but attempts to offer a framework capable of embracing the full complexity of historical forces political, social, economic and ideological- in a way which identifies their operation within the historical context". (158)

En lo que respecta a las fuentes a utilizar, considera que es imprescindible la utilización de "collections of personal

papers, the archives of pressure groups, and political parties and those of national governments and international organisations".

European Integration process		

Policy Output		

International Context		

Area in which archives provide new and important information	Negotiations	
	Reaction of	
	Non participants	
		Ad hoc bilateral contacts
	NATIONAL POSITION	
	Cabinet Discussion and decisions Interdepart- mental dis- cussions	Cabinet Discussion Documents Ministerial Positions Reports

	Private Interest Groups, Parliament Political Parties etc.	
	Economic, Social and Political Context	

Fuente: Richard T. Griffiths <u>EUI Research Project</u> Report nº 3		

Complementaria a la propuesta metodológica de Griffiths, puede considerarse, desde la perspectiva de la historia económica, el modelo interpretativo y el método desarrollado por Alan S. Millward a principios de la década de los noventa. La tarea de los historiadores, hoy, según Millward:

"(...) n'est pas d'expliquer pourquoi, après le Traite de Rome, l'Etat-Nation survit en tant que principe d'organisation, mais plutôt d'analyser s'il ne s'est pas renforcé plus que jamais entre 1945 et 1968. Lipgens et son école n'ont-ils pas perpétué une erreur fondamentale de compréhension en interprétant la période d'après-guerre? Si l'Etat-Nation européen est effectivement devenu plus puissant après 1945. Il n'est alors raisonnable de chercher une explication au développement de la Communauté, non dans la faiblesse croissante des Etats-Nations, mais bien dans leur renforcement." (159).

En efecto, según las hipótesis del modelo de Alan Millward, la II Guerra Mundial fue el crisol del que surgiría una nueva coalición democrática y parlamentaria, más pendiente de las demandas de los votantes y muy semejante en casi todos los países de la Europa Occidental. El Estado nacional, que en la Europa Occidental de 1940 parecía haber fracasado como unidad básica de la organización política, no tardaría en resurgir con fuerza renovada. El resurgimiento del Estado en la posguerra se sustentó en una nueva actitud tendente a satisfacer las demandas que antes se ignoraban o rechazaban y a realizarlo en una medida nunca alcanzada por sus predecesores. "El resultado -escribe Milward-, fue toda una batería de políticas intervencionistas económicas y sociales que aumentaron enormemente la presencia estatal en la economía."

Ante esta inicial focalización del objeto de estudio, Millward es consciente de que:

"Expliquer les origines de la Communauté européenne par le renforcement des Etats-Nations suppose de renoncer à la plupart des hypothèses théoriques développées par les experts en sciences politiques et économiques puisqu'elles reposent justement sur le postulat d'un déclin, contredit par les faits". (160)

Su crítica a las teorías sobre Relaciones Internacionales - concretamente a las desarrolladas a partir de los años sesenta-,

que ya fue puesto en evidencia por Hoffmann al estudiar las teorías de Haas:

"(...) functional integration's gamble could be won only if the method had sufficient potency to promise a permanent excess of gains over losses, and of hopes over frustrations. Theoretically, this might be true of economic integration. It is not true of political integration (in the sense of "high politics"). (161)

Según su interpretación, los modelos explicativos deberían demostrar por qué a finales de los años 50, si la supresión total o parcial de barreras aduaneras suponía un coste menor que el de su mantenimiento, por qué se mantuvieron estas barreras en los Tratados de la CEE y de la EFTA para la agricultura. Esta circunstancia vendría a invalidar la suposición de un grado de racionalidad política en toda decisión.

De hecho, existen numerosos casos donde, por ejemplo, el cálculo de intereses nacionales, coordinados o no entre los distintos actores- fundamentalmente entre los Estados-Nación-, habría conducido a unos resultados desastrosos en el proceso de construcción europea.

Sin embargo, en la práctica es difícil creer esta situación, ya que:

"The impetus for the uniting of Europe -como escribe Holsti-, was not only to increase economic rationalization, expand markets, and eliminate distorting effects of trade and investment barriers, but primarily to terminate the Franco-German rivalry that had led to one major regional war and two catastrophic world wars in less than seventy years. Monnet's idea of a coal and steel community was a path to peace not just a mechanism for economic growth." (162)

Pero, sobre todo, es difícil aceptar que las construcciones supranacionales refuerzan paradójicamente el Estado-Nación, ya que lo cierto es que:

supranacionales refuerzan paradójicamente el Estado-Nación, ya que lo cierto es que:

"L'apparition et la prolifération -escribe Marcel Merle- des organisations internationales, dotées pratiquement de la permanence, m'ont certes pas aboli l'existence des Etats. Dans une certaine mesure, elles ont même contrinué à augmenter leur nombre et à consacrer l'existence des plues faibles d'entre eux. Mais leur intervention a modifié de façon substantielle les conditions des rapports entre Etats". (163)

Millward viene a opinar, en suma, que la fuerza del Estado-Nación europeo ha alcanzado su más alto grado de desarrollo a finales de los años sesenta y que el período 1945-1968 puede considerarse como su culminación, como el apogeo de un proceso y no como el inicio de un nuevo fenómeno.

Estos argumentos son fundamentalmente, cuatro: a/ El Estado interviene directamente en la gestión y la dirección de sectores de actividad que, en los países desarrollados, no habían sido anteriormente objeto de sus interés; b/ los gobiernos y los funcionarios buscan conscientemente orientar la economía hacia unos objetivos nacionales bien precisos en un contexto ideológico que les ajuzgará en adelante como deseables y realizables; c/ El desarrollo del Estado del Bienestar; d/ El papel cada vez más importante de los gastos militares y de las fuerzas armadas.

La llamativa tesis de Alan S. Millward, para Anne Deighton, presenta la integración económica de Europa como una consecuencia de la recuperación de las economías nacionales. Sin embargo, sus provocativos argumentos no incluyen consideraciones serias sobre la configuración de la política internacional, aunque admite su importancia. (164)

Desde el punto de vista metodológico, la propuesta de

Millward es doble. Considera imprescindible el trabajo de investigación en los archivos gubernamentales (documentos ministeriales de países implicados en la formulación del Plan Marshall y en la negociación de los Tratados de París y Roma), con el objetivo de construir una explicación sobre el origen de los primeros tratados supranacionales, sin embargo, esta orientación "diplomática" es tan sólo complementaria.

La auténtica hipótesis de trabajo de Millward- y que precisa verificar-, viene a afirmar que la solución de los problemas políticos se presenta en los Tratados bajo la forma de soluciones económicas -como la armonización de las relaciones económicas entre gobiernos o la reglamentación de mercados-. En el mismo sentido, debe considerarse que las ideas acerca de la integración europea deben ser interpretadas igualmente a la luz del desarrollo económico específico a largo plazo, sobre todo en un marco de evolución general de las economías capitalistas. (165)

En consecuencia, sus propuestas no reposan tanto sobre el estudio de los archivos como sobre el análisis de la evolución económica de todos y cada uno de los países de Europa Occidental involucrados. En esencia, pretende demostrar cómo el reforzamiento del Estado-nación entraña el abandono de ciertas parcelas de soberanía nacional a fin de alcanzar, precisamente, los *objetivos nacionales* surgidos en la Europa de posguerra.

En favor de esta tesis esgrime los resultados de los estudios sectoriales relativos al carbón, al acero y a la agricultura. Por ejemplo, Millward opina que es sencillo demostrar cómo todos los signatarios del Tratado de París (CECA) procuran introducir en la negociación fórmulas que favorezcan el

propio desarrollo de su industria del acero.

La propuesta de Millward ha sido criticada desde la Historia de las Relaciones Internacionales aduciendo que priman excesivamente las cuestiones alusivas al desarrollo y a la problemática económica. Siempre se puede cuestionar la idoneidad de estudiar un proceso de naturaleza política a la luz de un "a priori" económico, más aún en la sociedad internacional. A esta crítica, Millward responde que proviene:

"(...) de la nature trop conservatrice d'un grand nombre de recherches historiques: l'importance excessive de l'histoire purement diplomatique, la focalisation des études sur les politiques étrangères et les carences méthodologiques trop long temps dissimulées". (166)

Millward argumenta que existe una enorme literatura histórica en la que se analiza con mucha sutileza las ideas, los aspectos político-diplomáticos, las negociaciones y el funcionamiento de algunas instituciones pero, en líneas generales, no se ha avanzado mucho desde esta corriente historiográfica en el terreno económico ya que se sigue, en lo posible, minimizando la historia de la economía, rechazándola como un ámbito exógeno, muy especializado. Para Millward, en la actualidad no se conoce en profundidad las relaciones entre las economías nacionales y sus respectivos comercios exteriores desde 1945 y se ignora por sistema por parte de los historiadores la información estadística.

La denuncia de Millward contra la historia de las Relaciones Internacionales se basa, en definitiva, en la existencia de un cierto "conformismo intelectual" que se manifiesta, concretamente, en la investigación sobre el proceso de construcción europea, que se ha analizado e interpretado una y

otra vez desde una perspectiva política, prescindiendo de los factores económicos o al menos minusvalorándolos.

En cualquier caso, parece pretencioso esperar que una interpretación, en términos de resurrección del Estado, pueda dar cuenta totalmente de un fenómeno tan complejo como es la integración. La contradicción posiblemente se halle en las dificultades para la distinción entre la "high policy" y la "lógica económica" o, como afirma el profesor René Girault, en el maridaje entre economía y relaciones internacionales.

Probablemente, como una respuesta al excesivo determinismo de las propuestas de Millward y Griffiths y como continuación de la antigua aspiración de la Historia de las Relaciones Internacionales a fundirse con la Historia de las civilizaciones, tiende a consolidarse una nueva propuesta metodológica a partir del proyecto de investigación "*Conscience et identité européenne au XX^e siècle*", desarrollado en los años noventa.

Ante todo, esta propuesta intenta desembarazarse de la explicación e interpretación lineal y tradicional de acontecimientos -que a juicio del profesor Espadas Burgos (coordinador junto a la profesora A. Bachoud, de uno de los equipos de investigación, concretamente el número 6 "*Élites intellectuelles, spiritualité et l'Europe*"), se halla, en líneas generales, realizada en lo esencial-, a través de la búsqueda de nuevos objetos de estudio relacionados con las causas y los factores que han promovido o dificultado en el presente siglo la existencia o no de una auténtica *conciencia e identidad europea*.

Sus objetivos en la investigación se han dirigido en varias direcciones, entre otras cabe destacar: a/ el papel jugado por

las elites europeas a inicios de siglo que disfrutaron de una formación semejante en centros educativos -como la ciudad universitaria de París- y compartían unos valores comunes -mismos referentes sociales, culturales e intelectuales-; b/ las consecuencias de la universalización de la comunicación, a partir de la cinematografía y los "mass media" que supusieron, en muchos aspectos, una homogeneización de las aspiraciones -aumento de los niveles de vida, mejora en las condiciones de trabajo, en una palabra, seguridad y estabilidad-, y preocupaciones de los ciudadanos del Viejo Continente -temor al holocausto nuclear, miedo a la pérdida de los niveles de protección social logrados-; c/ las implicaciones que resultan de la ampliación y generalización del derecho a la educación en todos los niveles educativos -que amplió los horizontes de las masas trabajadoras al abrir las puertas de superación personal y social-.

Se pretende, en suma, desarrollar desde diversas metodologías, con distintas fuentes y hacia diferentes objetivos el estudio de las interacciones entre las distintas mentalidades colectivas nacionales, el papel de las elites dirigentes, etc., para obtener una imagen, una proyección, lo más aproximada a la realidad, de la existencia o no de una conciencia e identidad europeas, así como sus causas. Se valora especialmente la percepción de las propias imágenes que los europeos han desarrollado sobre sí mismos y sobre los demás europeos, y se pretende evaluar las posibles consecuencias de los esfuerzos conscientes o inconscientes de aquellos factores que han incidido sobre la cuestión de la existencia o no de una auténtica identidad colectiva europea-, en ese difícil equilibrio entre

diversidad y homogeneidad que concurre en lo europeo. Como afirma el profesor Gerard Bossuat:

"Au delà d'une simple énumération événementielle, l'ambition des historiens était, et reste, de rendre compte des phénomènes profonds d'une unité européenne ou de résistance à l'unité. La grande question est donc de savoir ce qui fait intérêt d'une entente intereuropéenne, ce qui la fonde sociologiquement, ethnologiquement, raisonnablement, politiquement et économiquement. On aboutit l'idée que les solidarités intereuropéennes existent bien et qu'elles différencient les peuples européens des autres peuples, ces solidarités peuvent mourir si elles ne sont pas perçues comme essentielles par les peuples. Elles peuvent se dissoudre dans le magma de la société "gadgétisée" de la consommation de masse. L'Europe est donc un acte de foi, un acte de culture, un acte de grandeur vitale pour les nations et les peuples qui la composent." (167).

No obstante, es pronto para evaluar sus resultados. Es evidente la necesidad de una sólida investigación de base muy dilatada en el tiempo, siempre compleja en su realización. Hasta la fecha tan sólo se dispone de aproximaciones sobre las investigaciones en curso, generalmente en forma de publicaciones colectivas que intentan recoger las conclusiones iniciales de los integrantes del proyecto de investigación.

De lo afirmado se desprende una serie de dificultades, inicialmente más visibles, para el historiador en el estudio del proceso de construcción europea y de las que no siempre es sencillo sustraerse:

1- La literatura actual es rica en informaciones sobre la evolución de las ideas y sobre el papel de los diferentes actores, en especial del Estado-nación, pero falta establecer el nexo entre estos datos y la realidad social, política y económica cotidiana. La dificultad de esta aproximación reside en la

necesidad de estudiar la gama más vasta posible de cuestiones sin excluir los asuntos secundarios.

2- La "imperfectibilidad" de la construcción europea, es decir, que sea un proceso "en marcha", inconcluso, lo que dificulta en ocasiones alcanzar una cierta perspectiva pretendidamente objetiva, cuando en líneas generales la historia del proceso de construcción europea se ha caracterizado por mantener una cierta simpatía hacia la idea de una Europa unida que se ha observado, por ejemplo, en el estudio de los factores que han favorecido la integración, pero no tanto en el estudio de los que o bien la han dificultado o, sobre todo, una vez iniciada la integración aquellos factores que tienden hacia la desintegración.

3- la necesidad de evitar la confusión de dos planos: el de las ideas, las ilusiones o proyectos bienintencionados sobre lo que hubiera debido ser la unidad europea y la realidad del proceso de construcción europea o de la situación real de ésta durante cada momento concreto del proceso de construcción europea, sobre todo en sus inicios. Esta dimensión es básica para no incurrir en el error de partir de la base de que la historia del proceso de construcción europea no explica por sí misma únicamente la historia del Viejo Continente tras la II Guerra Mundial. Sin embargo, tampoco es pertinente olvidar la incidencia de las ideas, de las mentalidades y de la presión de la opinión pública en el arranque del proceso de integración. La cultura política europea, con su tensión, entre los rasgos que consideran positiva o negativamente la unidad europea, con las peculiaridades nacionales, generacionales, de clase social o la

actitud de las elites y grupos dirigentes europeos, son fundamentales.

4- Respecto a la actuación de los actores internacionales, es necesario destacar la enorme distancia entre el discurso de los demás actores internacionales y el contenido real de los acuerdos adoptados por los principales protagonistas, los Estados. Sin embargo, es necesario instalarse en el sutil juego de interacciones entre los actores internacionales para no incurrir en una simplificación excesiva de la realidad que tienda a ignorar el papel desempeñado por organizaciones internacionales gubernamentales, organizaciones transnacionales no gubernamentales o individuos.

En este sentido, otros actores como los partidos políticos o, sobre todo, los actores individuales, si bien han desarrollado un discurso y en ocasiones hasta han diseñado un modelo de acción original y novedoso, no es menos cierto que, sin embargo, jugarán un papel secundario. Por no hablar de los grupos de opinión cuya valoración sobre su influencia real es mucho más ambigua. Sin embargo, el papel de los actores individuales o el de los grupos de presión privados, por ejemplo, precisa de una profunda revisión.

5- La ambigüedad con que ha sido juzgada la relación entre el proceso de construcción europea y otros procesos desarrollados en la sociedad internacional, como es el caso de la "Guerra fría", y el papel desempeñado por las superpotencias, habiéndose considerado ambos procesos como paralelos, convergentes o simplemente tangenciales.

La construcción de una Europa unida ha sido evidentemente

algo más que una simple estructura colateral del sistema internacional de posguerra. Las presiones del cambio tecnológico, las necesidades de mercados más amplios, la urgencia del crecimiento económico, las ideas federalistas, así como el recuerdo de las contiendas mundiales, fueron el caldo de cultivo en el cual se desarrolló. Sin embargo, a pesar de la retórica de la unidad europea, la lógica de un sistema bipolar continuó siendo dominante hasta el final de la "Guerra fría".

Es necesario tener presente que, a nivel global, durante el conflicto bipolar cada bloque necesitó del otro aunque sólo fuese como imagen del opuesto a su propio sistema: individualismo contra colectivismo; iniciativa estatal frente a iniciativa privada; gobierno abierto contra aparato de partido único; consenso frente a coerción. Por consiguiente, no supuso ninguna sorpresa que con el final de la división de Alemania y de una Europa dividida, la CEE debía afrontar ahora unos retos mucho más difíciles.

6- En cualquier caso, es necesario recordar que las formas en la conducta recíproca de los Estados y de las organizaciones internacionales, los procedimientos de actuación que se juzgan legítimos, los subterfugios utilizados o las brutalidades que se condenan, es decir, los principios en los que se originan y desarrollan, son tan importantes, como recuerda Raimond Aron, para el caso europeo como los aspectos técnicos o económicos. A los que es necesario añadir, entre otros, los factores ideológicos y la influencia de las mentalidades colectivas.

7- En lo que se refiere a las propuestas metodológicas anteriormente referidas, no son, pensamos, excluyentes en lo

esencial, sino que en cierto modo se complementan. Las propuestas de Griffiths y Millward, a pesar de las críticas de que han sido objeto -muchas de ellas justificadas-, pretenden abordar el problema del estudio del proceso de construcción europea desde un planteamiento exhaustivo, sincronizando hechos, con procesos e interpretaciones, continuando, en esencia, una línea de trabajo que, curiosamente, fue abierta por Pierre Gerbet desde la publicación en 1983 de su trabajo La construction de l'Europe. En este sentido, la innovación procede de la metodología empleada al incorporar el factor económico no como mero marco referencial, sino como objeto directo de estudio complementado por la tradicional investigación diplomática.

Por el contrario, la propuesta que emerge del proyecto de investigación "*Conscience et identité européenne*" tiene su principal aportación no tanto en el método a aplicar en la investigación, sino en el objeto de estudio de la misma. Se pretende determinar cuáles son los procesos básicos que han determinado en el siglo XX la existencia o no de una auténtica identidad europea. En este sentido, el objeto de estudio sufre una importante ampliación respecto a sus sujetos -personalidades, elites, grupos de poder, movimientos de opinión...-, utilizando categorías de análisis históricos como el tiempo -la "longe durée" es fundamental en los criterios globales de la propuesta-, con un sentido laxo.

El mayor problema de esta línea de investigación reside en que para conseguir extrapolar unas conclusiones generales es preciso una enorme cantidad de estudios parciales sobre cuestiones muy diversas y, en consecuencia, su aportación sólo

puede ser evaluada de forma objetiva a largo plazo.

Como conclusiones provisionales de la situación actual del estudio desde un punto de vista histórico del proceso de construcción europea, nos gustaría destacar algunas ideas:

- De una forma conciente o inconsciente se ha venido traduciendo al ámbito histórico el debate sobre las distintas interpretaciones existentes acerca del proceso de construcción europea. Ha existido, en este sentido, un esfuerzo por adaptarse a las corrientes *neofuncionalistas* para su explicación en contra de las aproximaciones *federalistas* que primaron hasta mediados de la década de los ochenta por parte de algunas corrientes historiográficas.

- El excesivo encorsetamiento teórico y metodológico, por otra parte, ha conducido a intentar desde otra óptica, a analizar la construcción europea en términos de "long durée" por parte de la Historia de las Relaciones Internacionales, coincidiendo de forma más o menos consciente con planteamientos más humanistas ya propuestos en los años cincuenta por el *Centre Européen de la Culture* y que en la actualidad encuentran continuidad a través de la recién creada *Fondation internationale pour une histoire de la Civilisation européenne*, cuyo objetivo es precisamente "fomentar y apoyar el proceso de Unión Europea".

- Algunas peculiaridades de las tendencias actuales de la investigación surgidas de los diferentes ámbitos nacionales remarcan no sólo la permanencia de diferentes escuelas historiográficas, sino el hecho de que existen distintos significados bajo el paraguas común de Historia de las Relaciones

Internacionales.

- Sin embargo, la tendencia hacia la globalización de la investigación, los esfuerzos por formar grupos de investigación transnacionales y la permanente discusión de los resultados parciales de la investigación tienden a configurar un panorama más homogéneo que el existente a finales de la década de los ochenta.

- Se aprecia, por otra parte, la pugna por el control de algunas instituciones entre distintos enfoques enfrentados en la pasada década que, por mor de las circunstancias, se han situado en el centro del debate historiográfico.

Queremos destacar, por último, que compartimos con el profesor René Girault la certeza de que se ha iniciado una transformación que presagia un notable cambio respecto a los métodos y a los objetos de estudio:

"L'étude des personnalités -escribe René Girault-, des groupes de décideurs, des mouvements d'opinion, des partis lorsqu'ils se tournent vers la politique extérieure, des conditions économiques structurelles ou conjoncturelles font en effet partie des champs d'application des méthodes de l'histoire des relations internationales; celle ci s'efforce de faire comprendre non seulement les rapports politiques entre les responsables politiques ou autres, en y appliquant les méthodes de la Science Politique à ce domaine, mais aussi analyse les réactions des mentalités collectives en usant des méthodes des psychologues, sociologues, voire anthropologues (ce qui pourrait paraître extraordinaire appliqué aux "peuplades" européennes). En bref, une histoire qui se veut neuve et en ses méthodes et en ses sujets". (168)

Notas al CAPITULO I.

1. GIRAULT, R., FRANK, R. y THOBIE, J. La loi des geants 1941-1964, París, Masson, 1993 p. 90.
2. SPENGLER, O. La decadencia de Occidente 2 vol. Madrid, Espasa-Calpe, 1989; TOYNBEE, A. Estudio de la Historia vol. III Madrid, Altaya, 1995; KENNEDY, P. Auge y caída de las grandes potencias, Barcelona, Cambio 16/Plaza y Janes, 1989; DUROSELLE, J.B. Tout empire périra, Une vision théorique des relations internationales París, Editions de la Sorbonne, 1981 (4ª edición).
3. Cfr. BRUGMANS, H. La idea europea 1920-1970, Madrid, Moneda y Crédito, 1972 cap. II y III.
4. Vid. MAYER, A. J. La persistencia del Antiguo Régimen, Madrid, Alianza, 1986. Asimismo, vid. PARAMIO, L. "Comentario a la conferencia "Crisis de la conciencia europea" en CABRERA, M., JULIA, S. y MARTIN ACENA, P. (Comps.) Europa en crisis 1919-1939 Madrid, Ed. F. Pablo Iglesias, 1991 pp. 343-346.
5. Vid. Prefacio e introducción a LIPGENS, W. (Ed.) Documents on the History of European Integration vol I: "Continental Plans for European Union 1939-1945", vol II: "Plans for European Union in Great Britain in Exile 1939-1945", Berlín, Nueva York, De Gruyter, 1985 y 1986.
6. Vid. al respecto FUKUYAMA, F. "El fin de la Historia" en Claves de Razón Práctica, nº 1 (1990) pp. 85 y 96 y del mismo autor y bajo el mismo título el artículo publicado en la revista Facetas nº 89 (1990) pp. 8-12. En contra de estas opiniones vid. FONTANA, J. La Historia después de la Historia, Barcelona, Crítica, 1992 pp. 7-16.
7. LAQUEUR, W. Europa después de Hitler, En la edición utilizada por nosotros, vol. I Madrid, Sharpe, 1985 pp. 37. (Existe una edición más reciente Buenos Aires, 1994, bajo el título La Europa de nuestro tiempo. Desde el final de la II Guerra Mundial a la década de los noventa, Buenos Aires, 1994).
8. Vid. DUROSELLE, J.B. "Le concert européen" en Relations Internationales nº 39 (1984) pp. 271-285.
9. Vid. Introducción: "Adios a la vieja Europa" en BENZ, W. y GRAML, H. El siglo XX. Europa después de la Segunda Guerra Mundial 1945-1982 vol. 1, Madrid, Siglo XXI, 1986, pp. 1-12. (en 1994 se ha publicado el tercer volumen en español de la obra).

10. RANDLE, R. F. Issues in the History of International Relations, Londres, Praeger, 1987 pp. 287-288.
11. MAMMARELLA, G. Imparare l'Europa, Bologna, Il Mulino, 1994 pp. 16-21.
12. VAISSE, M. Les relations internationales depuis 1945 París, Armand Colin, 1990 pp. 18.
13. Sobre los países del Este Vid. BOGDAN, H. Histoire des pays de l'Est. Des origines à nos jours París, Perrin, 1991 pp. 379-623 (existe traducción al castellano). Respecto a la división de Europa vid. PEREIRA, J.C. Pasado y Presente de la Guerra Fría Madrid, Istmo, 1989 pp. 197-204.
14. Vid. HALLIDAY, F. Génesis de la segunda guerra fría México, Fondo de Cultura Económica/Centro de investigaciones para la Paz, 1989 pp. 21-52 y AGUIRRE, M. y MATTHEWS, R. Guerras de baja intensidad, Madrid, Fundamentos, 1989 pp. 48-52.
15. Cfr. supra n. 11 y 14.
16. ZORGBIBE. CH. Histoire de la construction européenne París, PUF, 1993 pp. 7.
17. DI NOLFO, E. Storia delle relazioni internazionali 1918-1992, Bari, Ed. Laterza, 1994 pp. 605.
18. Vid. DAHRENDORF, R. Sociedad y sociología. La Ilustración aplicada. Equality, Movility, Community, Madrid, Tecnos, 1977.
19. Vid. al respecto LAQUEUR, W. op. cit. pp. 39. Asimismo vid. BOSSUAT, G. L'Europe occidentale à l'heure américaine 1945-1952 Bruxelles, Complexe, 1992.
20. Vid. entre otros muchos, ALDCROFT, H. D. Historia de la economía europea 1914-1980, Barcelona, Crítica, 1989, ZAMAGNI, V. "The Marshall Plan: An Overview of its Impact on National Economies" en VARSORI, A. Europe 1945-1990s. The End of an Era?, Nueva York, St. Martin Press, 1994 pp. 83-90; MILLWARD, A.S. The Reconstruction of Western Europe (1945-1952), Londres, Methuen, 1984 y MADDISON, A. Historia del desarrollo capitalista, Barcelona, Ariel, 1991.
21. Vid. acerca de las teorías de Baumol y Abramovitz el excelente resumen que realiza ZAMAGNI, V. "El desarrollo económico de la Europa posbélica. ¿Un milagro irrepetible" en CABRERA, M., JULIA, S. y MARTIN ACEÑA, P. (Comps.) Europa, 1945-1990 Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 1992 p. 113-119.
22. Ibid.

23. Vid. MILLWARD, A. "La reconstrucción económica de Europa Occidental" en CABRERA, M., JULIA, S. y MARTIN ACEÑA, P. (Comps.) Europa, 1945-1990... pp. 19-36.
24. Vid. sobre esta cuestión, MAIER, Ch. S. In Search of Stability. Explorations in Historical Political Economy, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
25. DI NOLFO, E. op. cit. 606-607.
26. MAIER, CH. S. "The presence of the Superpowers in Europe (1947-54): An Overview" en VARSORI, A. (Ed.) Europe 1945-1990s. The End of an Era? New York, Saint Martin Press, 1994 pp. 142-143. Vid. asimismo, BENEDICTO, J. y REINARES, F. "las transformaciones de lo político desde una perspectiva europea" en BENEDICTO, J. y REINARES, F. (Eds.) Las transformaciones de lo político Madrid, Alianza, 1992 pp. 9-34.
27. JULIA, S. "La formación de Europa" en Revista de Occidente nº 157 (1994) p. 22. Sobre el papel del Estado, vid. asimismo, CROUCH, C. (Comp.) Estado y economía en el capitalismo contemporáneo Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
28. HOFFMANN, S. "La crisis de identidad de Europa" en Leviatán, nº 56 (1994) p. 41. Asimismo vid. desde una perspectiva antropológica TODD, E. La invención de Europa Madrid, Tusquets, 1995.
29. Vid. en esta dirección, entre otros muchos, WILKINSON, J.D. La resistencia intelectual en Europa, Mexico, FCE, 1989; DOMENACH, J.M. Europe: le défi culturel, París, La Découverte, 1990; DUVERGER, M. Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada, Madrid, Alianza, 1994. Asimismo, interesa la lectura de los artículos de TASSIN, E. "La identidad europea. Cultura, filosofía, política" en Leviathan nº 56 (1994) pp. 25-39.
30. Vid. MORIN, E. Penser l'Europe, Paris, Gallimard, 1990 (ed. revisada de la de 1987; existe versión española en Gedisa, Barcelona); DELORS, J. El nuevo concierto europeo, Madrid, Acento, 1993. ABELLAN, J.L. (comp.) El reto europeo, Madrid, Trotta, 1994. Asimismo, vid. el monográfico sobre "La Unión Europea" de la Revista Sistema, nº 114-115 (1993).
31. Vid. DAHRENDORF, R. Reflexiones sobre la revolución en Europa, Barcelona, Emecé, 1991 y CARACCILO, L. (Ed.) DAHRENDORF, R., FURET, F., GEREMEK, B. La democracia en Europa, Madrid, Alianza, 1993; ORTEGA, A. La razón de Europa Madrid, El País-Aguilar, 1994. Interesa, asimismo ver sobre esta cuestión el número monográfico dedicado a Europa por la Revista de Occidente nº 157 (1994). Desde otras perspectivas vid.

32. HOFFMANN, S. art. cit. pp. 58-59.
33. JOLL, J. Historia de Europa desde 1870 Madrid, Alianza, 1983. p. 554.
34. TRUYOL SERRA, A. "La unión política europea: antecedentes y situación actual" en AA.VV. España y la Unión Europea. Las consecuencias del Tratado de Maastricht Madrid, Cículo de lectores, 1993 pp. 31-59 y TRUYOL SERRA, A. la integración europea. Idea y realidad, Madrid, Tecnos, 1972 pp. 30-49. No obstante, existe la opinión bastante generalizada - aunque expresada con reservas - de que la expresión "construcción europea" oculta el hecho de que no se haya alcanzado aún la unidad del Viejo Continente. En cualquier caso, ambas denominaciones responden a una misma realidad y su formulación se ha realizado en diferentes momentos. La segunda responde a las grandes expectativas abiertas por la vía funcionalista. La segunda más bien pretende impulsar una "relance" después del proceso de "stop and go" de los años sesenta y setenta, ya en los años ochenta. Vid., asimismo, NIETO SOLIS, J. A. Introducción a la economía de la Comunidad Europea Madrid, s. XXI, 1990 pp. 10-24.
35. DUROSELLE, J.B. L'idée d'Europe dans l'Histoire, París, Danoel, 1965 p. 324
36. ZORGBIBE, H. Op. cit. P. 8. En el mismo sentido, vid. CHABOD, F. Historia de la idea de Europa, Madrid, Edersa, 1992 p. 230
37. Recogido por BRUGMANS, H. Op. cit. p. 5.
38. GERBET, P. La construction de l'Europe París, Imprimerie National, 1983 (existe una reedición de 1994) pp. 31-34 y 37-43.
39. Recogido en LIPGENS, W. (Ed.) Documents on the History... Op. cit. vol I: "Continental Plans for European Union 1939-1945" pp. 635 y ss.
40. "Manifiesto dei federalisti europei" recogido en SPINELLI, A. Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa (PISTONE, S. ed.) Bologna, Il Mulino, 1989 pp. 76-77. Vid, asimismo, LIPGENS, W. "The Union européenne des federalistes and its third force programme" en History of European ideas vol. IV nº 1 (1983) pp. 58-67.
41. PISTONE, S. "La lotta del Movimento Federalista Europeo dalla Resistenza alla caduta della Comunità Europea di Difesa nel 1954" en AA.VV. I movimenti per l'unità europea (1945-1954), Milano, Jaca book, 1992 pp. 17-61.

42. Archivo Histórico del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (ACFEME) Fondo "Enric Gironella" (FEG) Caja O-(1948) "Seances Plenieres" Congres de l'Europe, La Haye-mai 1948, éditées par le Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne, Paris, 1948.
43. Recogido por FONTAINE, P. Una idea nueva para Europa. La declaración Schuman (1950-1990) Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1991 pp. 46-48.
44. Vid. FONTAINE, P. Jean Monnet. L'inspireur, Paris, Jacques Grancher, 1988 pp. 155 y ss.
45. ROUGEMONT, D. de L'Europe en jeu, Neuchâtel, la Baconnière, 1948 pp. 134-135. Sobre federalismo interesa ver HERAUD, G. Les principes du fédéralisme et la fédération européenne Paris, Presses d'Europe, 1968.
46. MONNET, J. Les Etats-Unis de l'Europe ont commencé, Paris, Robert Laffont, 1955 p. 17.
47. SIDJANSKY, D. L'avenir fédéraliste de l'Europe, Paris, PUF-Institut universitaire d'études européennes, Genève, 1992 pp. 268-269.
48. MONNET, J. op. cit. p. 110 y 127. BRUGMANS, H. op. cit. pp. 156-162.
49. SCHUMAN, R. Pour l'Europe. Ecrits politiques Paris, Nagel, 1990 (Prólogo de François Mitterrand) pp. 201-202.
50. SIDJANSKY, D. op. cit. pp 270. Sobre Monnet interesa la lectura del folleto elaborado por P. Fontaine "Jean Monnet: un mensaje para Europa" publicado por la Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, en la serie Documentos Europeos nº 9/88, en el que se hace un breve bosquejo sobre el "método Monnet en las relaciones internacionales" pp. 8-11.
51. ALLAIS, M. Erreurs et impasses de la construction européenne Paris, Ed. Clément Juglar, 1992 pp. 63-64.
52. LA PERGOLA, A. "La ciudadanía europea" en Sistema nº22 pp. 101-108; y BRU, C.Mª. La Ciudadanía europea Madrid, Sistema, 1994 p. 514.
53. Interesa sobre esta cuestión, el seguimiento de la revista New Federalist. A título de mera referencia vid. ALBERTINI, M. "Draft Manifesto for European Federalist" year XXXIV (1992) nº 1, pp. 64-88; y, "Theses for 14th. MFE Congress" year XXXI (1989) nº 2, pp. 121-133.
54. MARC, A. El porvenir de Europa y otros ensayos Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994 pp. 271.

55. MERLE, M. Sociologie des relations internationales Paris, Dalloz, 1988 p. 446.
56. Vid. DEUTSCH, K.W. Political Community and the North Atlantic Area, New York, Greenwood Press, 1969; HAAS, E. The Uniting of Europe, Standford University Press, 1958. Interesa la lectura sobre la teoría de la Integración de HANSEN, R. "regional integration. Reflection on a Decade of Theoretical Efforts" en World Politics. A quaterly Journal of International Relations vol. XXI (1969) pp. 242-271 y que hemos utilizado profusamente.
57. Cfr. ARON, R. Paz y guerra entre las naciones vol. 1 Madrid, Alianza, 1985 pp. 79-91.
58. GARCIA, C. "La evolución del concepto de actor en la Teoría de las relaciones Internacionales" en Paper. Revista de sociología nº 41 (1992) pp. 13-31.
59. HOFFMANN, S. Contemporary theory in International Relations, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1964. p. 271.
60. Sobre la escuela transnacionalista vid. la síntesis que ofrece ARENAL, C. Introducción a las Relaciones Internacionales Madrid, Tecnos, 1992 pp. 238-251. Asimismo, vid. los sugerentes análisis sobre la hegemonía y el cambio en la Teoría de las Relaciones Internacionales en HOLSTI. K.J. The dividing discipline. Hegemony and diversity in international theory, Winchester, Mass. Unwin Hyman, 1985 pp. 5-14. y PALOMARES, G. "Hegemonía y cambio en la teoría de las Relaciones Internacionales" en Afers Internacionals nº 22 (1992) pp. 19-31.
61. MANSBACH, R.W., FERGUSON, Y.H. y LAMBERT, D.E. The Web of World Politcs: non-State Actors in the Global System Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1976 pp. 68-69. Asimismo vid. TAYLOR, P. Non state Actors in international Politics:From transregional to Substate Organizariions London, Westiew press, 1984. pp. 20 y ss.
62. BARBER, J. y SMITH, M. The nature of foreign policy. A reader Edimbourg, Holmes MacDugall, Open Univesrsity Press, 1984 pp. 251 y ss.
63. GARCIA, C. art. cit. pp. 17-18.
64. KEOHANE, R. T. y NYE, J. R. Poder e interdependencia. La política mundial en transición Buenos Aires, Grupo Editor Latinomaricano, 1988 pp. 9-12. Asimismo, KEOHANE, R. O. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Policy Economy, Princeton, Guildford, Princeton University Press, 1984.

65. HOFFMANN, S. "The Fate of Nation-state" en Daedalus (1966) recogido por HANSEN, D. art. cit. 245. Vid, asimismo, BARBE, E. "El Estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistea de Estados" en Paper nº 41 (1992) pp. 33-54 y MUÑOZ MACHADO, S. La Unión Europea y Las mutaciones del Estado, Madrid, Alianza, 1993.
66. MERLE, M. op. cit. pp. 445-446.
67. HOFFMANN, S. "The Fate..." Recogido por HANSEN, D.R. art. cit. p. 248.
68. HANSEN, S. art cit. p. 249.
69. Ibid.
70. REUTER, P. Las organizaciones europeas Barcelona, Bosch, 1968 pp. 25-29. Vid. asimismo, GUTIERREZ ESPADA, C. El sistema institucional de la Unión Europea, Madrid, Tecnos, 1993.
71. SOBRINO HEREDIA, A.C. "La institucionalización del regionalismo internacional" en Afers Internacionals nº 20 (1991) pp. 142-143.
72. COLLIARD, A.C. Institutions des Relations internationales Paris, Dalloz, 1991 (9 edición) pp. 521-522.
73. PALOMARES, G. "Integración supranacional y nacionalismo" en DE BLAS, A. (Coord.) Diccionario sobre nacionalismo (en prensa).
74. CARRILLO SALCEDO, J.A. El Derecho Internacional en perspectiva histórica Madrid, Tecnos, 1991 pp. 129-151. Asimismo, vid. PASTOR RIDRUEJO, J.A. Curso de Derecho Internacional Público, Madrid, Tecnos, 1992 (4ª edición) pp. 687-718.
75. MERLE, M. op. cit. p. 445.
76. DIEZ DE VELASCO, M. Las organizaciones internacionales Madrid, Tecnos, 1994 (8ª edición) pp. 336-341.
77. HAAS, E. The uniting... recogido por HANSEN, D.R. art. cit. p. 247.
78. PALOMARES, G. "Integración..." (en prensa).
79. DE RUYT, J. L'Acte unique européen, Bruxelles, Publications de la Université de Bruxelles, 1987 pp. 3 y ss.
80. WEILER, J.H.H. Il sistema della Comunità Europea Bologna, il Mulino, 1985 pp. 23-30.
81. BARDI, L. Il Parlamento della Comunità Europea, Bologna, Il Mulino. 1989 pp. 14-16.

82. Recogido por ARENAL, C. del Introducción a las relaciones internacionales Madrid, Tecnos, 1987 p. 288.
83. CHITI-BATELLI, A. Il Parlamento Europeo. Struttura-Procedure-Codice Parlamentare Padova, CEDAM-PADOVA, 1982, pp. 24-25.
84. ATTINA, F. Introducción al sistema político de la Comunidad Europea Madrid, CEC, 1992 pp. 111 y ss. Acerca del funcionalismo, sigue siendo interesante MITRANY, D. "The prospects of European Integration: Federal or functional?" en Journal of Common Market Studies vol. 4 (1965) pp. 124-146. y ORTIZ ARCE, A. "Federalismo y soberanía en la historia de la construcción de la Europa comunitaria" en Revista de Instituciones Europeas, vol e nº 3 (1976) pp. 137-154.
85. BORCHARD, K. D. La unificación europea. Nacimiento y desarrollo de la Comunidad Europea Luxemburgo, Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, 1991 p. 28.
86. Es sobradamente conocido el desarrollo de esta corriente historiográfica y el papel jugado en su consolidación por P. Renouvin o J.B. Duroselle, sobre estos aspectos vid. FREYMOND, J. "L'histoire des relations internationales vingt ans après" en Relations Internationales nº 41 (1985) pp. 5-12 y PEREIRA, J.C. "De la historia diplomática a la historia de las relaciones internacionales: algo más que el cambio de un término" en Historia Contemporánea nº 7 (1992) pp. 155-182. En los años ochenta esta corriente historiográfica ha alcanzado su madurez. La creación de la "Comisión of History of International Relations" que agrupa en la actualidad a investigadores de más de veinte países, en 1985, y las reuniones sobre cuestiones metodológicas de Stuttgart (agosto de 1985), Perugia (septiembre de 1989), Madrid (octubre 1994) han asentado sobre sólidas bases su desarrollo. Sobre cuestiones metodológicas vid. VV.AA. Enjeux et puissances. Pour une histoire des relations internationales au XXè siècle. Mélanges en l'honneur de J.B. Duroselle, Paris, Imprimerie de la Sorbonne, 1986; Commission of History of International Relations (CIHR) Meeting of Stuttgart "Problemes and discussions on the history of international relations" cahier nº 1 (1990) y los "paper" presentados a la "Conference on the History and methodology of International Relations", celebrada en Perugia y la próxima publicación de las "I Jornadas sobre Historia de las Relaciones Internacionales" celebradas en Madrid por la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales.
87. DUROSELLE, J.B. y GERBET, P. "L'unification de l'Europe Occidentale" Encyclopédie Française Vol. 11: "La vie internationale" París, Imprimerie National, 1957; DUROSELLE, J.B. L'idée de...; Le drame de l'Europe Paris, Imprimerie

National, 1968; L'Europe, histoire de ses peuples, Paris, Perrin, 1990; "Le concert européen..." GERBET, P. La construction...

88. GIRAULT, R. y FRANK, R. (Dir.) La puissance de l'Europe, 1938-1940 Paris, Publications de la Sorbonne, 1984; BECKER, J. y KNIPPING, F. Power in Europe? Great Britain, France, Italy and Germany in a postwar world, 1945-50 Berlin, New York, De Gruyter, 1986. Asimismo, vid. VARSORI, A. (Dir.) Europe....
89. POIDEVIN, R. (Dir.) Histoire des débuts de la construction européenne, mars 1948-mai 1950 Bruselles, Groupe de liason des historiens auprès des communautés, Bruylant, 1986; SCHAWABE, K. (Dir.) Die Anfänge des Schuman-Plans 1950-51. The Beginnings of the Schuman Plan Baden-Baden, Publication of the European Community Liaison Committtee of Historians-Vertagsgesellschaft, 1988; SERRA, E. (Dir) Il rilancio dell'Europe a trattati di Roma. La relance européen et les Traités de Rome Milano, Groupe de Liaison des historiens auprès des communautés/Giuffré, 1989; TRAUSCH, G. (Dir.) Die Europäische integration vom Schuman-plan bis zu den verträgen von Rom, Baden-Baden, Groupe de Liason des historiens auprès des communautés/ Nomos-Verlag, 1991; Dumoulin, M. "Actes du coloqe de Bruxelles", en mayo de 1993, aparecerán en el presente año.
90. El origen de la publicación de la colección documental fue la Resolución del Congreso de Florencia de 23 de septiembre de 1977. LIPGENS, W. (Dir.) Documents on the History of European Integration. Vol 1: "Continental plans for European Union, 1939-1945" op. cit; Vol 2: "Plans For European Union in Great Britain and in Exile" op. cit: Tras el fallecimiento de W. LIPGENS, en 1987, se encargo de continuar la publicación de documentos LOTH, W. (Dir) Documents on the History of European Integration vol III: "The Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European Countries 1945-1950, Bruxelles, De Gruiter, 1988; vol IV: "Transnational Organizations of Political Parties and Pressures Groups in the Struggle for European Union" Bruxelles. De Gruyter, 1991.
91. Sobre el proyecto del European University Institute vid. EUI. Research Project report "Challenge and Reponse in Western Europe: The History of European Integration". De periodicidad anual -report nº 1 (1988)/ report nº 6 (1994)-. Acerca del proyecto "Conscience et identité européennes au XXè siecle" vid. GIRAULT, R., ALLAIRE, M., BOSSUAT, G., FRANK, M.T., FRANK, R., L'Europe en chantier, 1945-1990. Documentation Photographique, Paris, Documentation Française-CNDP, 1990 (nº 6105). GIRAULT, "L'Europe des historiens" Encyclopedia Universalis "Les enjeux" t. 1 1990; GIRAULT, R. y BOSSUAT, (Dir.) Europe brisée, Europe retrouvée. Nouvelles reflexions sur l'unité européenne au XXè siècle Paris, Publications de la Sorbonne, 1994;

- GIRAULT, R. BOSSUAT, G. FRANK, R. (Dir.) Conscience et identité européennes au XX^e siècle, Paris, Hachette, 1994.
92. EUI. Research Project report "Challenge and Reponse in Western Europe: The History of European Integration" Report nº 3 (1990) pp. 37-38.
 93. BOSSUAT, G. "Regard sur l'historiographie française des relations internationales" Paper presentado "I Jornadas sobre Historia de las relaciones Internacionales celebradas en Madrid por la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales" (Octubre, 1994).
 94. Vid. a este respecto, LIPGENS, W. (Ed.) Sources for the history of European Integration (1945-1955). A Guide to Archives in the Countries of the Community, Florence, European University Institute, 1980 y COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES Guides des archives des Ministères des Affaires étrangères des Etats membres, des Communautés européennes et de la Coopération politique européenne, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1989; y VAN DER MEULEN, J. "les archives historiques des Communautés Européennes" en AA.VV Etude du debut de la construction européenne. Apport des sources et archives 1946-1952 Colloque Multinational de professeurs d'histoire contemporaine, Luxembourg, 28-29 de abril de 1982; EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE Guide to the Historical Archives of the European Communities, Firenze, European University Institute, 1990. Asimismo vid. EUI Research Project Report Report nº 3 (1990).
 95. La *Fondation Archives Européennes* se creó en Ginebra por la *Fundación Coudenhove-Kalergi*, el *Centré Européen de la Culture* y el *Institute universitaire d' études européennes*, todas ellas vinculadas en mayor o menor medida al Movimiento Europeo Internacional en 1984; El *European University Institute* fue creado en 1958 a partir de una cláusula del Tratado de Euratom, la labor que realiza sobre la historia de la construcción europea se desarrolla a través de su Departamento de Historia desde los años sesenta; a partir de la Resolución de el coloquio de Florencia, el 29 de septiembre de 1977 asumió el compromiso de realizar un estudio en profundidad sobre las fuentes del proceso de construcción europea. Otras instituciones, como el *Colegio de Brujas* fue creado por acuerdo de la *Comisión Cultural del Movimiento Europeo Internacional* y con el apoyo ulterior del Consejo de Europa en 1949. Asimismo, es preciso destacar el trabajo desarrollado desde otras fundaciones privadas como la *Fundación Jean Monnet*, o la *Fundacion Robert Schuman*. Sobre estas actuaciones interesa la consulta de una serie de publicaciones periódicas como Lettre d'information des Historiens de l'Europe Contemporaine que recoge las informaciones del "*Groupe de Liaison des Historiens auprès des Communautés*" con carácter trimestral; el Bulletin Trimestral de l'institut d'histoire du temps presents; el Bulletin d'information de la

Association internationale d'histoire contemporaine de l'Europe de periodicidad anual, al igual que la Newsletter de la Commission of History of International Relations, o los EUI Research Project Report publicados desde 1988 por el European University Institute. Asimismo, existe un buen número de revistas especializadas en las que de forma monográfica o con bastante asiduidad se incluyen artículos sobre el proceso de construcción europea. Es de destacar, a este respecto, la creación en 1995 de Journal of European Integration History.

96. Vid. al respecto sobre las nuevas orientaciones de la política cultural de la Unión Europea. Boletín de U.E. nº 9 (1994) Política Cultural pp. 59. y, Comisión Europea D0 C 227, de 17 de agosto de 1994.
97. Un excelente estado de la cuestión sobre este punto se encuentra el número monográfico que sobre este particular publico la revista Relations Internationales nº 42 (1985).
98. Vid. GERBET, P. Bibliographie des constructions européennes, París, Peter Lang, 1993 y BOSSUAT, G. Les fondateurs de l'Europe París, Belin, 1994 y L'Historographie française et bibliographie thématique de l'unité européenne, París, Peter lang, 1994. Sobre España vid. PEREIRA, J.C. "España ante el proceso de integración europea desde una perspectiva histórica: panorama historiográfico y líneas de investigación" en Studia Historica vol IX (1991) pp. 129-152.
99. Vid. al respecto: BOSSUAT, G. Paper citado; VV.AA. La Storia delle realzioni internazionali nella Germania Contemporanea Milano, Giufre, 1987; DI NOLFO, E. "Gli studi di storia delle relazioni internazionalli in Italia" en Storia delle relazioni internazionali, nº 2 (1986) pp. 189-197. En el Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin. Travaux de recherche nº 3 (1991), se ha estudiado las preferencias de los investigadores por periodos históricos desde 1986, arrojando los siguientes resultados: 32,8% período 1945-1947; 21,4% período posterior a 1945; 12,5% período de larga duración, el siglo XX.
100. PEREIRA, J.C. "De la historia..." pp. 162-166. WATT, D.C. "The Study of International History: Language and reality"; GIRAULT, R. "Propositions pour une histoire des relations internationales"; VIGEZZI, B. Histoire des relations internationales: formation et perspectives Papers presentados en la reunión de la CHIR celebrada en Sttutgart en 1985, CHIR cahier nº 1; VIGEZZI, B. "Teorici e Storici delle relazioni internazionali a confronto: due monologhi, un dialogo e una storia da scrivere" Paper presentado a la Conferencia de Perugia en 1989; "La vita internazionale tra storia e teoria" en Relazioni Internazionali, marzo (1990) pp. 24-35; GIRAULT, R. "Le difficile mariage de deux histoires, économie et ralations internationales dans le monde contemporain" en

- Relations internationales nº 41, (1985) pp. 13-28; GRIFFITHS, R. T. "A la recherche des débuts de l'integration européenne" en Revue de synthèse vol. IV nº 3 (1990) pp. 235-252; MILLWARD, A. S. "Etats-nations et communauté: le paradoxe de l'Europe" en Revue de synthèse op. cit. pp. 253-270.
101. "Problèmes de méthode pour les historiens européens" en Relations Internationales nº42 (1985) pp. 221-230.
 102. TOUCHARD, J. Historia de las ideas políticas, Madrid, Tecnos, 1986. p. 12.
 103. GIRAULT, R. "Le difficile mariage..." p. 24.
 104. GIRAULT, R. "L'Histoire des Relations Internationales peut être une histoire totale? en AA.VV. Enjeux et Puissances... op. cit. pp. 29-39.
 105. MILLWARD, A.S. "Etats-nations..." pp. 260 y ss.
 106. STEINERT, M.A. "La decision en matière de politique étrangère: un essai sur l'utilisation de Theories pour l'etude des relations internationales" en Enjeux et Puissance... pp. 69-81.
 107. Vid. CIHR Meeting of Stuttgart "Problemes and discussions on the history of international relations" cahier nº 1 (1990).
 108. Esta circunstancia ya había sido avanzada unos años tras por Pierre Milza. Cfr. MILZA, P. "Mentalités collectives et relations internationales" en Relations Internationales nº 41 (1985) pp. 108-109.
 109. Vid. p. ej. el número monográfico "Historia contemporánea reciente" de la revista de la Universidad del País Vasco Historia Contemporánea nº7 (1992) y, especialmente los números sobre la Historia en 1991, 1992, 1993 y 1994 de la Revista Ayer.
 110. GIRAULT, R. "L'histoire des relations internationales..." pp. 38-39.
 111. Vid. al respecto, LIPGENS, W. (Ed.) Introducción y prefacio a Documents on the History of European Integration vol.I op. cit; y del mismo autor A History of European Integration 1945-47. The formation of European Unity Movement Oxford, Clarendon Press, 1982. PRYCE. R. The dynamic of European Union, Londres, Croom Helm. 1987.
 112. GRIFFITHS, R.T. "A la recherche des débuts..." p. 238.
 113. GERBET, P. Op. cit. pp. 56-69.

114. DUROSELLE, J.B. "1948. Les debuts de la construction européen" en POIDEVIN, R. (Dir.) Histoire des débuts de la construction européenne... pp. 11-25.
115. ZORGBIBE, Ch. Histoire de la construction... pp. 19-21.
116. GUILLEN, P. "La France et la question de la défense de l'Europe Occidentale, du Pacte de Bruxelles (mars 1948) au Plan Pleven (octobre 1950)" en Revue des guerres mondiales et conflicts contemporains vol. 36, n° 144 (1986) p. 98.
117. LIPGENS, W. A History of European... p. 237.
118. Vid. RIEBEN, H. Des guerres européennes à l'Union de l'Europe Lausanne, Fondation Jean Monnet, 1987 pp. 165 y ss. y PALAYRET, J.M. "Le Mouvement Européen, 1954-1969. Histoire d'un groupe de pression" en GIRAULT, R, y BOSSUAT, G. Europe brisé... pp. 359-378.
119. Vid. entre otros, BECKER, J.J. "l'opinion de gauche française et les debuts de l'Europe", NOACK, P. "Der Einfluss der Intellektuellen in der Frühphase der Europäischen Bewegung" PISTONE "Il ruolo del Movimento Federalista Europeo negli anni 1948-1950" en POIDEVIN, R. (Dir.) Histoire des débuts de la construction européenne... pp. 241-261; 225-240 y 285-231, respectivamente.
120. MERLE, M. Sociología de las Relaciones Internacionales, Madrid, Alianza, 1986 (existe edición en español revisada y ampliada en 1992. Ha sido citado en francés anteriormente. pp. 147-148.
121. DUROSELLE, J.B. "De la utilisation des sondages d'opinion en Histoire et en Science politique" Bruxelles, INSOC, 1957 pp. 63-66.
122. Sobre este cuestiones vid. RABIER, J.B. "L'opinion publique et l'integration de l'Europe dans les années '50" en SERRA, E. La relance européen... pp. 561-585.
123. Ibid.
124. Vid. BOSSUAT, G. l'Europe Occidental à l'heure... y MELANDRI, P. Les Etats-Unis face à l'unification de l'Europe 1945-1954 Paris, Pedonne, 1980.
125. Vid. MILLWARD, A. The reconstruction of Western Europe op. cit. Este trabajo ha sido contestado desde el punto de vista de la historia económica por parte de HOGAN, M.J. The Marshall Plan. America, Britain and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952 Cambridge University Press, 1987.
126. Vid. GERBET, P. "Le rôle du couple France-Allemagne dans la création et le developpement des Communautés Européennes" en PITCH, R. y WESSELS, W. Le couple franco-allemand et l'integration européenne Baden Baden, Europa Union Verlag,

- 1991 pp. 69-119; POIDEVIN, R. "Le facteur Europe dans la politique allemande de Rober Schuman 1948-1949" en POIDEVIN, R. (Dir) Histoire... pp. 165-199.
127. Vid. CLESSE, A. Le projet de CED du plan Pleven au "crime du 30 août. Histoire d'un malentendu européen Bruxelles, Nomos, 1989. Desde el punto de vista francés POIDEVIN, R. "La France devant le probleme de la CED: incidences nationales et internationales, 1951-53" en Revue d'histoire de la Deuxieme Guerre mondiale et conflits contemporains nº 129 (1983) pp. 35-57; RIOUX, J.P. "L'opinion publique française et la CED: querelle partisane ou bataille de la mémoire" en Relations Internationales nº 37 (1984) pp. 37-53. Las consecuencias del fracaso de la CED vid en VARSORI, A. "The Western Power and the Geneva Summit Conference" en VARSORI, A. (Dir.) Europe... pp. 221-249.
128. Entre otras, HALLSTEIN, W. La unificación de Europa. Antecedentes y problemas Buenos Aires, Intal bid, 1966; MONNET, J. Memorias Madrid, siglo XXI, 1985 2 vols. SCHUMAN, R. Pour l'Europe, Paris, Nagel, 1990; SPAAK, P. H. Combates sin acabar, Madrid, Espasa-calpe, 1973; SPINELLI, A. L'Europe non cade del cielo Bolonia, il Mulino, 1959.
129. Vid. RIEBEN, H. Des guerres... op. cit.; SNOY ET D'OPPUERS, Count "The EDC, the WEU, Messina, Val Dchesse, Rome" en Europe. Dream. Adventure. Reality New York, Greenwood Press, 1987 pp. 118-127.
130. GRIFFITHS, R.T. "Les debuts..." p. 242.
131. POIDEVIN, R. Robert Schuman, homme d'Etat 1886-1963 Paris, Imprimerie national, 1986. pp. 256-257.
132. MILLWARD, A. "La Belgique et l'independance de l'Europe occidentale dans les années '50" en DUMOULIN, M. (Ed.) La Belgique et les debuts de la construction européenne. De la guerre à les traites de Rome Lovaine-La-Neuve, CIaco, 1987 pp. 150-151.
133. BOSSUAT, G. Paper cit. p. 23.
134. DUROSELLE, J.B. "Opinion, attitude, mentalité, mythe, idéologie: essai de clarification" en Relations internationales nº 2 (1974) pp. 2-23.
135. RABIER, J.R. "l'opinion publique..." pp. 562.
136. Sobre esta cuestión es extramadamente útil observar las diferencias de criterio en los trabajos contenidos en SERRA, E. La relance européenne... op. cit. GERBET, P. "La relance européen jusqu'à la Conference de Messine" (pp. 61-93); SERRA, E. "L'Italie e la Conferenza di Messina" (93-117); DUMOULIN, M. "Les travaux du Comite Spaak" (195-211); GIRAULT, R. "La France entre l'Europe et l'Afrique" (351-378); DI NOLFO, E. "Gli Stati Uniti e le origini della

Comunita Economica Europea" (339-351) KUSTERS, H.J. "The Federal Republic of Germany and the EEC-Treaty" (495-507).

137. Vid. GRIFFITHS, R.T. art. cit. pp. 247-252.
138. Poner énfasis en los aspectos de cooperación económica internacional y valorar el apoyo norteamericano ZAMAGNI, V. "The Marshall Plan: An Overview of its Impact on National Economies" y MELANDRI, P. "The United States and the Process of European Integration" en VARSORI, A. Europe... pp. 83-92 y 102-117, respectivamente.
139. ZORGBIBE, Ch. Histoire... pp. 27-32.
140. MILLWARD, A. "La reconstrucción económica..." pp. 20 y ss.
141. DI NOLFO, E. "1989-90: A Turning-Point?: A comment en VARSORI, A. Europe... pp. 370-374.
142. Sobre la actitud de los Estados Unidos en Europa vid. MELANDRI, P. Les Etats-Unis face à l'unification... op. cit. pp. 11 y ss.; Sobre el impacto del modelo americano, vid. WALL, I. The United States and the making of Postwar France, 1945-1954 Cambridge University Press, 1992.
143. GERBET, P. La construction... pp. 83 y ss.
144. DEIGHTON, A. "Britain and Three Interlocking circles" en VARSORI, A. (Dir.) Europe... pp. 155-169.
145. BOSSUAT, G. "Jean Monnet, le Département d'Etat et l'integration européenne 1952-1959" en GIRAULT, R. y BOSSUAT, G. Europe brisé... pp. 301-340.
146. KUSTERS, H.J. "The origins of the EEC Treaty" en SERRA, E. (Dir) La relance... pp. 219 y 222-224.
147. KRIEGER, W. "Germany's Evolution from Occupied Territory to Western Partner" en VARSORI, A. (Dir.) Europe... pp. 28-47.
148. DEIGHTON, A. "La guerra fría..." pp. 91 y ss.
149. MELANDRI, P. "Le rôle de l'unification européenne dans la politique extérieure des Etats Unis 1948-1950" en POIDEVIN, R. (Dir.) Histoire des debuts... pp. 25-47.
150. MAMMARELLA, G. Imparare l'Europe pp. 113-116.
151. VAÏSE, M. "General de Gaulle and the Defence of Europe (1947-1958) en VARSORI, A. (Dir.) Europe... pp. 170-182.
152. MORGAN, R. "From the Hypothesis of Reunification to the two German States" en VARSORI, A. (Dir.) Europe... pp. 221-249.

153. GIRAULT, R., FRANK, R. y THOBIE, J. La loi... pp. 131 y ss.
154. GERBET, P. La construction... pp. 265-271.
155. DEIGHTON, A. "La guerra fría..." pp. 100 y ss.
156. Cfr. con los EUI. Research Project report 1990-1994.
157. GRIFFITHS, R. T. "A la recherche des débuts..." pp. 245-252.
158. EUI. Research Project report Report nº 3, pp. 21-22.
159. MILLWARD, A. The European rescue of the Nation State London, Routledge, 1992 p. 208.
160. MILLWARD, A. "Etats-nations..." pp. 267 y 269.
161. HOFFMANS, S. "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today" en Journal of the Common Market Studies Vol 31 I (1982) pp. 33.
162. HOLSTI, K.J. The dividing discipline... Op. cit. pp. 35-36.
163. MERLE, M. Sociologie... p. 446.
164. DEIGHTON, A. "La guerra fría y los orígenes de la integración europea" en Sistema nº 114-115 (1993) p. 90.
165. MILLWARD, A.S. "Etats-nations et communauté..." p. 269.
166. MILLWARD, A.S. "Etats-nations..." p. 267.
167. BOSSUAT, G. "Regard sur l'historiographie..." p. 122.
168. GIRAULT, R. Introducción a GIRAULT, R. Y BOSSUAT, G. (Dirs.) Europe Brisée Europe retrouvé. Nouvelles réflexions sur l'unité européenne au XXe siècle Paris, Publications de la Sorbonne, 1994, p. 10, y, fundamentalmente, el ya citado GIRAULT, R., BOSSUAT, G.; FRANK, R. (Dirs.) Conscience et identité européennes au XXe siècle, Paris, Hachette, 1994.

CAPÍTULO II.

EL DESEQUILIBRIO ENTRE ADAPTACIÓN Y DIFERENCIACIÓN. LOS DÉFICITS EN LAS RELACIONES DE LA ESPAÑA DE FRANCO CON EUROPA.

CAPÍTULO II.

EL DESEQUILIBRIO ENTRE ADAPTACIÓN Y DIFERENCIACIÓN. LOS "DÉFICITS" EN LAS RELACIONES DE LA ESPAÑA DE FRANCO CON EUROPA.

1. Necesidades y objetivos en la acción exterior del franquismo hacia Europa Occidental.

Ha sido común considerar en los escasos trabajos sobre la posición de la España de Franco en los organismos internacionales (1) que su actitud estaría caracterizada por las siguientes notas:

1. El Régimen franquista fue participando muy condicionado por las condenas de posguerra en la evolución de las organizaciones internacionales en un proceso diferente al seguido por otros países occidentales.

2. Este proceso ha sido considerado consecuencia de las limitaciones de la diplomacia multilateral española debidas a las "peculiaridades" institucionales no democráticas del Régimen.

3. Sus rasgos distintivos podemos resumirlos de la siguiente manera: a/ ausencia de España en las principales organizaciones internacionales de la Europa Occidental (OTAN, Consejo de Europa, Comunidades Europeas); b/ tardía incorporación de España a las organizaciones internacionales de carácter universal, es decir, al sistema de Naciones Unidas; c/ incardinación de la acción exterior multilateral en la muy limitada y cuasi unidimensional política exterior del Régimen, o dicho de otra manera, la subordinación al objetivo prioritario de esta política: romper el aislamiento y asegurar la supervivencia del Régimen en un

primer momento para, en un segundo, garantizar su inserción internacional en el sistema occidental y, d/ sus actuaciones generalmente estuvieron concretadas en un corto número de objetivos: el marcado interés hacia temas de cooperación económica y militar.

Sin querer, en absoluto, invalidar esta breve caracterización general de la diplomacia multilateral franquista, podemos utilizarla como punto de partida para el estudio de la relación España-proceso de construcción europea en los claroscuros del período 1951-1962.

En este sentido, dirigiremos nuestra atención hacia cuatro ámbitos en concreto: a/ los factores condicionantes de la política exterior del franquismo; b/ el diseño de la política exterior hacia Europa, con especial atención a los objetivos de la misma; c/ el papel de la Administración exterior y, más concretamente, del Ministerio de Asuntos Exteriores, y d/ como conclusión, la incidencia de las relaciones multilaterales hacia Europa en la agenda internacional del Régimen.

1.1. Los factores condicionantes de la acción exterior del Régimen de Franco: la relación política interior-política exterior.

1.1.1. La posición internacional de España y los principios rectores de la acción exterior.

En líneas generales, para Raymond Aron (2), todo régimen político tiende a hacer posible en el plano internacional tres grandes conceptos: la seguridad de sus fronteras, el acceso a los recursos y hacer patente su personalidad o su identidad en la sociedad internacional, y es sobre estos tres ámbitos sobre los que se elabora la política exterior.

En el franquismo se asiste a una instrumentación de estas ideas-fuerza al servicio del mantenimiento y estabilidad del mismo Régimen. No es que no estuvieran presentes en la política exterior del franquismo esos grandes conceptos, sino que fueron, por mor de las circunstancias, conscientemente enmascarados o confundidos en una serie de analogías que invariablemente -como en otros muchos aspectos del sistema político franquista- tenían el común denominador de equiparar el concepto de España con la figura de Franco (3).

Entre los especialistas en Relaciones Internacionales se pone frecuentemente de manifiesto la íntima relación y dependencia existente entre política interior y política exterior, considerando que dichas políticas y los cambios que en ellas se producen tienen con frecuencia distinto tiempo y diferente ritmo. En este sentido, se suele poner énfasis en la cuestión de que la tendencia general en política exterior va a

remolque y por detrás de la política interior, además de dominar más el continuismo que el cambio. (4)

Para el caso del Régimen de Franco, surge, sin embargo, la duda de si existió un esfuerzo consciente lo suficientemente importante, como para considerar la existencia de una adaptación, en todos los órdenes, a los cambios internacionales, o bien las transformaciones que se operaron, deben considerarse como un reflejo de las condiciones interiores determinando, en consecuencia, la evolución y el sentido de las relaciones con Europa.

De lo que no cabe duda, en todo caso, es del desconocimiento u olvido, en ocasiones intencionado, de las realidades del país en aras de necesidades consideradas vitales por el Régimen, camufladas generalmente bajo la máscara de los intereses nacionales. Este elemento será una constante en la acción exterior del franquismo, aunque se ignora en gran medida el alcance y las formas de las posibles interferencias -si es que las hubo-, entre los grupos de interés económico y el diseño de la política exterior.

Es complejo, en este sentido, observar las interpenetraciones y ámbitos de influencia de la sociedad sobre el Régimen, sus formas de organización y la propia concreción de sus objetivos en sintonía o en disonancia con el franquismo.

El funcionamiento efectivo del sistema político franquista a través del complejo entramado de sus instituciones, exaltadas a la categoría de "democracia orgánica" una vez desvanecidos los tiempos y circunstancias "fascistoides", remite siempre a un único centro de poder. Ciertamente, el franquismo renunció -no

le quedó más remedio ante el aislamiento internacional y la actitud de la oposición-, una vez ocupado totalmente el espacio político, a ocupar todo el espacio social, por lo que la confusión entre Estado y sociedad no llegó a producirse. (5)

En efecto, la actuación de los grupos de interés, entendidos como emanación espontánea de la sociedad, los límites existentes entre ellos en función de los papeles políticos y los "roles" sociales y, en nuestro caso, fundamentalmente las demandas que formulan -que son, en expresión de Allmond las "materias primas" o las "demandas no agregadas" (6)-, se convierten, sin embargo, en un problema de difícil solución, más aún si consideramos que las demandas expresadas por determinados grupos socioeconómicos pudieron ser diferentes e incluso opuestas a las líneas de actuación política del Régimen a partir de los años sesenta.

Es difícil dar una única respuesta unívoca debido a las opacidades que presenta el Régimen, singularmente, la participación de estos grupos de interés en el Gobierno a través de un complicado proceso de interrelación e interpenetración entre la Administración, los intereses económicos y las instancias políticas. Ambitos sobre los que se desarrolla, lo que Juan José Linz ha venido a denominar como el "pluralismo limitado del Régimen" (7). En este sentido, es preciso tener presente que la reforma de la Administración desde 1957 corrió pareja a la liberalización económica y a los intentos de apertura al exterior realizados, imponiéndose nuevos criterios de racionalidad burocrática.

A esta dificultad debe añadirse la escasez de estudios que analicen en profundidad esta imbricación entre política interior,

intereses económicos y acción exterior, para el caso español por oposición a lo que ocurre respecto a otros tipos de interrelaciones, caso -naturalmente-, de las relaciones entre el Régimen franquista con algunas de las familias del Régimen, los católicos acenepistas, en los años del aislamiento internacional o el Opus Dei, en los años de la liberalización económica. (8).

Por lo que a nuestro tema de estudio se refiere, lo que no presenta ninguna duda es que la política exterior española multilateral estuvo supeditada, por lo que al ámbito europeo se refiere al menos, a las necesidades generales de la nueva política económica del Régimen, en germen desde la firma de los Acuerdos de Madrid en septiembre de 1953, evidentes desde el cambio de Gobierno de febrero de 1957 y en ejecución desde la puesta en marcha del plan de Estabilización y Liberalización en 1959. Asimismo, es necesario destacar que estas transformaciones respondieron tanto al esfuerzo de ampliar la base de sustentación del Régimen de Franco vía apertura internacional como a la necesaria adaptación a las transformaciones en lo político y lo económico de la escena internacional.(9).

Dos factores serán básicos para la comprensión de esta difícil tensión entre política interior y política exterior en el Régimen de Franco durante el período 1951 y 1962 y que definen la **antinomia entre adaptación-diferenciación en la aproximación a Europa:** a/ la posición internacional de España, y b/ los principios rectores de la acción exterior durante el franquismo. Es decir, los desequilibrios existentes entre realidad y discurso internacional del Régimen.

a/ *La posición internacional de España*. La posibilidad de hacer realidad los objetivos de toda política exterior -*elementos primarios* según Attina: seguridad física, seguridad económica, seguridad política (10)- dependerá, evidentemente, de la capacidad de los Estados para imponer su voluntad a los demás y hacerles actuar de un modo determinado. Es decir, lo que en el ámbito de las Relaciones Internacionales se identifica con el término "*poder*" (11).

El término poder, sin embargo, no es unívoco ya que puede ser considerado como una influencia *intencionada* o como una *capacidad* de influir ya que al no existir una autoridad central a nivel internacional, esta influencia será ejercida a través de distintos instrumentos -según las circunstancias concretas y los actores involucrados- (12). El resultado de esta ecuación ha sido la división abstracta de los países entre potencias *grandes, medias o pequeñas*.

Normalmente España ha sido considerada como una *potencia media* pero han sido distintos los criterios utilizados para incluir a España en este grupo de Estados (13). Históricamente, España formaría parte del grupo de ex-grandes potencias europeas, -criterio que esgrimió la Dictadura de Primo de Rivera en la Sociedad de Naciones para hacer valer sus derechos-. De forma análoga, durante la Segunda Guerra Mundial el Régimen franquista pugnó por conseguir un reconocimiento por parte de las grandes potencias, primero ante las del Eje y, posteriormente -sobre todo a través de su anticomunismo y su posición estratégica- ante los aliados occidentales. De algún modo, sin embargo, España continuará invocando su pasado para no quedar al margen del

proceso de fijación de un nuevo orden internacional que debía surgir tras la guerra. (14).

Por otra parte, la posición internacional de la España de Franco, generalmente, ha sido interpretada como la componente de fuerzas resultante entre "*la complicidad*" y "*la exoneración*" con la causa del Eje en la posguerra mundial (15). En su dimensión multilateral, este proceso puede observarse a través de la propia evolución por la que atraviesa el Régimen respecto a su relación con las Naciones Unidas: a/ fase de condena a partir de la Resolución 39 (I) de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1946; b/ fase de rehabilitación, desde la abrogación de la Resolución 39 (I), el 15 de diciembre de 1949; c/ fase de integración con la incorporación de España como miembro de pleno derecho el 15 de diciembre de 1955. Este proceso incidirá, lógicamente, sobre el sentido de las relaciones España-Europa. Esta periodización, a nuestro entender, tiene el defecto de arrojar luz sobre la formas y no sobre los contenidos que adquiere el proceso de "exoneración".

En cualquier caso, si se toma en consideración como primer factor de la ecuación el medio internacional, es evidente que la división bipolar del mundo en la posguerra mundial y el estallido de la "Guerra fría" definirán la permanencia de situaciones internacionales y de regímenes políticos que, de otra manera, difícilmente pudieran haberse mantenido, como se ha demostrado tras el fin de la bipolaridad.

Estas situaciones, al mismo tiempo, tenderán a perpetuarse como consecuencia de la "ralentización del ritmo histórico", que se prolongará en el Viejo Continente durante varias décadas en

la segunda mitad del siglo XX. No obstante, se asistirá simultánea y paradójicamente al inicio o la aceleración de otros procesos internacionales a escala planetaria (independencia y formación del Tercer Mundo) o europea (proceso de integración de la Europa occidental).

La explicación de estos extremos generalmente se ha producido en función de los intereses de las *superpotencias* (16) hacia lo que se ha considerado el *frente central* del enfrentamiento bipolar -Europa-, dominado por variables que conducen a la estabilidad y la inalterabilidad del nuevo "balance of power" de posguerra ("*equilibrio del terror*" incluido), mientras que se ha asistido al desarrollo de nuevos procesos o la aceleración de otros que se hallaran latentes en *los flancos* del sistema -Asia y África, especialmente-, donde sí era factible y deseable por las superpotencias cierta movilidad, sin llegar a la confrontación directa ni mucho menos al intercambio nuclear (17).

El control por parte de las superpotencias de las relaciones entre terceras potencias -dentro de cada bloque respectivo-, no será total, ni siquiera en los años cincuenta, lo que posibilitará ciertos tipos de relaciones como las que se van a generar entre Europa Occidental y España.

Se desarrollará, por tanto, un sistema internacional bipolar en el que jugarán un papel preeminente los Estados Unidos y la Unión Soviética, y en este esquema las demás potencias desempeñaran el "rol" internacional que les adjudique la superpotencia con la cual esten *alineadas* en mayor o menor grado de *alienación* -permítasenos el juego de palabras-, en los

"hinterland" Occidental y Oriental, o, capitalista y comunista (18). A este respecto, como afirma Carsten Hollbraad:

"Entre los miembros secundarios de los bloques en un sistema dualista con un alto grado de tensión, podemos hacer una distinción entre satélites y aliados. La relación entre el líder de alianza y el satélite es de control y acatamiento" (19)

Esta situación define con bastante exactitud la relación de España con Estados Unidos durante el período 1948-1962, "de facto" hasta 1953 y "de iure" de 1953 en adelante. Siguiendo con la caracterización de Hollbraad sobre las "potencias medias en la política internacional" y, específicamente, en lo relativo a la relación de una superpotencia con un país satélite, afirma que:

"(...) el satélite puede seguir una política de acatamiento debido a un sentido de extrema dependencia de la gran potencia, sea en asuntos militares políticos o económicos (...). La tirantez del control y el grado de dependencia determinará el alcance diplomático de las potencias medias satélites." (20)

Extrapolando al caso español la interpretación anterior, se observa que, en buena medida, las posibilidades de actuación internacional de España dependerían de la actitud de Estados Unidos, o lo que es lo mismo, la política exterior española se hallaría en mayor o menor grado mediatizada por la política de seguridad de los Estados Unidos y su percepción estratégica de la defensa Occidental (21).

Esta situación se evidenciará en las relaciones de España con Europa Occidental y el papel en ellas jugado por Estados Unidos al apoyar una aproximación de la España de Franco al entorno de las organizaciones regionales europeas, no sólo a las de carácter defensivo, cuyo mejor exponente es la OTAN, sino también a las de carácter económico en las que directa o

indirectamente participe como en el caso de la OECE y, posteriormente, de la OCDE.

Desde nuestra perspectiva, consideramos a España, por tanto, como una potencia media, satélite de Estados Unidos, con unas limitadas posibilidades de actuación internacional y mediatizada, en su relación con Europa, a los componentes ideológicos de su sistema político (22).

Este "status" de España favorecerá el desarrollo de políticas de "sustitución" respecto al entorno europeo y occidental, cuyo objetivo último era coadyuvar los esfuerzos realizados en una aproximación -en difíciles circunstancias y con multitud de deficiencias-, hacia los países del área occidental y las organizaciones internacionales de carácter universal, siempre, todo ello, bajo el telón de fondo del enfrentamiento bipolar.

En el plano diplomático, las denominadas por el Régimen "*relaciones especiales*" con dos áreas importantes: los países árabes y, sobre todo, América Latina, son "una puerta de escape al tener cerradas las puertas de Europa". (23)

Estas líneas de actuación pondrán en evidencia una de las paradojas más notables de la acción exterior del franquismo: los distintos "tempos" en la política exterior española respecto a su entorno. La sincronía se hace imposible debido a: 1/ la necesidad de modulación entre los intentos de *adaptación* a las condiciones de la posguerra mundial -en un primer momento, para en un segundo, dirigir estos esfuerzos hacia el conjunto del sistema occidental; y 2/ la necesidad de mantener la *diferencia* respecto a los esfuerzos de adaptación para asegurar el

mantenimiento del sistema político.

Finalmente, esta situación de mediatización y dependencia respecto a Estados Unidos en la posición internacional de España, la debilidad de su Régimen político para encontrar afinidades ideológicas con Europa Occidental, la implementación de políticas sustitutorias y los distintos "tempos" de la política exterior que imposibilitan la coherencia interna de la actuación, definen la concreción de una tendencia en política exterior hacia actuaciones limitadas y puntuales, siempre bajo la premisa de poder ser ejecutadas en un breve plazo.

En esencia, estas limitaciones impedían el desarrollo de una política exterior de "gran estilo" -sólo posible a partir de una completa definición de la posición internacional y una completa inserción en el mundo Occidental-, por lo que es sustituida, en muchas ocasiones, por una política gestual, casi ritualizada en sus formas, en la que es extraño encontrar, una preparación meticulosa de las operaciones, una ejecución coordinada de las tareas encomendadas y una definición precisa de los objetivos.

En definitiva, la "peculiaridad" institucional española -entendida como la inexistencia de un Estado de Derecho y el desarrollo de una estructura constitucional abierta que se halla en la base del esfuerzo de juridificación de la Administración-, respecto al entorno de la Europa Occidental impedirá una clarificación de la posición internacional de España, y una acomodación a la cambiante arquitectura institucional del Viejo Continente. España era una dictadura en la que convergían en su nacimiento ciertos factores que difícilmente podían ser pasados por alto en las democracias de Europa Occidental (24).

b/ Los principios rectores de la acción exterior. Como consecuencia lógica de las observaciones anteriores, debemos referirnos a los esfuerzos por ocultar o enmascarar los objetivos reales en política exterior desarrollados a partir de la cortina de humo proporcionada por unos difusos principios rectores. Definidos como inmutables y permanentes estos principios rectores de la política exterior del Régimen, sin embargo, evolucionarán en consonancia con las transformaciones en el plano exterior y las necesidades generadas en el plano interno y definiendo, ciertamente, el escaso vagaje ideológico del franquismo.

A través de estos principios, se pretendía otorgar una cierta "cobertura" tanto en el sentido de dar coherencia a la acción exterior como de conseguir una relativa respetabilidad internacional a través de manifestar su comunión con los modos de la conducta recíproca de los Estados y de las reglas de organizaciones internacionales, el respeto a los procedimientos de actuación que se consideraban legítimos, o a las brutalidades que se condenan en su particular alineamiento occidentalista y anticomunista.

Serán utilizados también como un ariete en favor de un cambio de las actitudes hacia el Régimen en ciertos grupos de opinión anticomunistas en Europa, y en Estados Unidos, fundamentalmente católicos. Estos "esencialistas" principios serán definidos por la publicística del Régimen:

"(...) como primera manifestación de la misión universal de España es, sin duda, la aportación de los valores eternos de la concepción hispánica de la vida a la civilización universal y al orden mundial, por lo que hace al sistema de relaciones internacionales"
(25)

Un perfecto resumen de estos principios lo encontramos en

las declaraciones de Franco el 21 de diciembre de 1948 a la Agencia "New Service" y el discurso ante las Cortes de 17 de mayo de 1958. Convenientemente revisados y refundidos ambos textos, serán presentados como "los diez mandamientos para la restauración de la vida internacional" y "prueba incontestable del espíritu permanente que rige -también en el plano internacional-, la política española", resumidas en el enunciado del tercero de los Principios Fundamentales del Movimiento: "España (...), aspira a la instauración de la justicia y de la paz entre las naciones" (26)

Sus enunciados van a responder, si lo observamos con un poco de detenimiento, al intento de definición de las dos ideas-fuerza en política internacional del Régimen:

- Su beligerancia anticomunista y su compromiso sin fisuras en esta lucha:

"4. Preparación defensiva contra la amenaza mundial que procede de la Unión Soviética, no sólo en su aspecto material, sino también en el espiritual, eliminando veleidades, discrepancias y retrasos en el frente de los defensores de la paz y de la seguridad mundiales".

"5. Restauración de la confianza entre los pueblos, mediante el ejemplo tan decisivo como urgente de la liberalización de las naciones secuestradas".

- Definición del nivel de alineamiento occidental mínimo del Régimen:

"7. Adición al postulado de libertad política, de los no menos indispensables de la libertad económica y de comunicaciones; lo que supone, sin duda, facilitar el acceso y disfrute a las materias primas y a la ayuda internacional a quien por su nivel de desarrollo requiera el concurso ajeno".

"8. Acción mundial concertada que remedie las injusticias sociales, foco perenne de subversión que repercute rápidamente en las relaciones internacionales y sirve de arma a los poderes

agresores".

Asímismo, será una constante la apelación a los contenidos cristianos existentes en la sociedad internacional, es decir, el catolicismo como elemento de redención ante los peligros que acechan a la Humanidad:

"1. No considerar la guerra como solución sino como agravación de los problema internacionales; por más que la guerra, aún atómica, también sea peor que la acción corrosiva con que los poderes materialistas se ahorran tan grave riesgo".

"9. Que el desarme material tan deseable de por sí, vaya acompañado del moral, que no puede tener otra base sino la fraternidad en el sentido cristiano del vocablo".

"10. Cristianización de la vida internacional como garantía de su progreso; oponiendo al materialismo comunista no una negación, sino un ideal espiritualista capaz de atraer a los pueblos".

Y, al mantenimiento de un cierto resentimiento ante aquellos actores de la escena internacional que afectaron o afectan negativamente a la posición del Régimen, que se puede observar en:

1/ La crítica al sistema de Naciones Unidas y la comprensión de su finalidad última no como un medio al servicio de la cooperación internacional:

"2. Necesidad de organizar la cooperación internacional corrigiendo el ensayo conocido (Naciones Unidas) de los defectos patentes, como la dictadura de los grandes y sus paralizantes vetos".

2/ La crítica a ciertas formas de conducta aceptadas por la sociedad internacional sin atacar la dimensión occidental de las mismas:

"3. Eliminación de las pretensiones hegemónicas y de la ingerencia en la vida de los pueblos extraños, lo que sin duda no se opone al reconocimiento de que ciertos pueblos han de precisar en mayor grado que otros del concurso ajeno incluso por la transitoria

vía tutelar".

3/ La crítica a los medios de comunicación y la correspondiente necesidad de control por parte del Estado de las informaciones, resultado de confundir información con propaganda:

"6. Moralización de las relaciones internacionales en el aspecto -de aparente modestia pero de graves consecuencias-, que representan los medios y el contenido de las informaciones y propagandas".

Como vemos, estos principios van a responder a un orden de exposición cerrado que se abre y se concluye con la alusión a la relación que calificará Martín Artajo como "comunidad entre cristianismo y comunidad internacional" en un esfuerzo por presentar la política exterior española bajo las orientaciones en asuntos internacionales de la Santa Sede (27). En su parte central dirige su atención hacia los elementos que configuran el alineamiento del Régimen ante el entorno occidental. El resto marca los límites de ese alineamiento: una comunión con la defensa de Occidente -en la que a pesar de todo se observan algo más que diferentes matices respecto a las orientaciones vaticanas-, justificado en el intento de trascender a la vida internacional el "sentido cristiano de la política".

La continuidad de este discurso puede observarse en la Declaración programática del octavo Gobierno de Franco, constituido el 25 de febrero de 1957 (28), en el mantenimiento de los preceptos básicos del pensamiento internacional de Franco: anticomunismo, atlanticidad, catolicismo, enmarañado con un cierto nacionalismo patriotero.

En suma, podemos referirnos a una tensión dialéctica existente entre "adaptación" y "diferenciación" en la política

exterior española de estos años. Las evidentes contradicciones que se aprecian entre la realidad de la posición internacional de la España de Franco y el nebuloso discurso acerca de los principios rectores de la política exterior del Régimen se manifestará con especial intensidad en la unidimensional concepción -personalista y autoritaria- de la política exterior franquista.

1.1.2. El proceso de elaboración de la política exterior del Régimen de Franco.

El contenido del término "procesos" en política exterior, según Reynolds (29), comprende, entre otros, el sistema constitucional, escrito o no, del Estado en cuestión, su estructura institucional, el funcionamiento real, no sólo el formal, de su régimen político, la forma o falta de forma, de selección o designación de los gobernantes y la manera de cómo se llega a las decisiones.

Sin embargo, cualquier intento de desarrollar, este tipo análisis choca con un problema de método puesto de manifiesto cada vez que se intenta una aproximación de estas características al Régimen de Franco.

Cuando se estudia una u otra institución estatal, sus características, su forma de funcionamiento..., siempre cabe plantearse una cuestión metodológica previa: si estudiarla desde una perspectiva básicamente jurídica o yendo a la realidad fáctica, a su naturaleza estrictamente política.

En un Estado como el franquista donde están ausentes los

principios del Estado de Derecho y son absolutamente ignorados los principios del constitucionalismo, la elección en principio parece sencilla: habría que estudiarlo en su dimensión política. No obstante, persisten numerosos obstáculos.

El franquismo, tras denigrar la democracia liberal como forma de gobierno superada por la historia y dado el giro copernicano de la política internacional tras la Segunda Guerra Mundial y la buena salud demostrada por tales regímenes frente al totalitarismo nazi-fascista, decidió rebautizar su original sistema político como "democracia orgánica". La novedad consistía en una nueva supuesta forma de representatividad frente a la tradicional democrática de "un hombre un voto" (inorgánica). El franquismo consideraba más ajustado a la ley natural el voto por intereses comunes y, por consiguiente, la representación sería más plena por corporaciones: familia, municipio, sindicatos, etc. (orgánica). El único problema es que nunca tal representación fue representativa de nada. (30)

Esta cuestión tendrá una enorme incidencia en lo que concierne a las relaciones entre España y Europa Occidental, si consideramos la letra y el espíritu que han influido en el proceso de construcción europea. La falta de libertades públicas, la violación de los Derechos Humanos, la concentración de poder, la ausencia de representatividad de los órganos legislativos o la falta de garantías procesales, entre otras, serán los argumentos que generalmente se utilicen en la condena del Régimen, tanto en los informes sobre España de la Comisión Internacional de Juristas de Ginebra como en las Asambleas Parlamentarias Europeas. (31)

Asimismo, es preciso tener presente una característica básica de los regímenes autoritarios; el hecho de que su constitución jurídico-política interna está inconclusa, o si se prefiere, en constante mutación y adaptación con un objetivo final, la permanencia. (32)

El propio Franco afirmará al respecto, en un momento tan importante para la evolución del Régimen como marzo de 1957:

"España es hoy un país de Constitución abierta, en el que las garantías de las otras constituciones normalmente establecen, y otras mucho más importantes en el orden social y del trabajo que aquellas no garantizan, se encuentran contenidas y garantizadas por las leyes básicas promulgadas al correr de estos años: Fuero del Trabajo, Fuero de los españoles, Ley de Cortes, de Referéndum y de Sucesión, sometidas a referendun hace varios años y aprobadas por la casi unanimidad de la nación" (33).

No obstante, un enfoque que sólo considerase los elementos políticos nos llevaría a desconocer los esfuerzos realizados desde 1957 hacia una juridificación del Estado franquista - desarrollados a partir de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado- y, en gran medida, a ignorar el proceso de burocratización que se desarrolla en su seno, de gran importancia, especialmente en lo relativo a la ruptura del principio de unidad de acción exterior.

Surgen, en consecuencia, ciertas dudas sobre la concreción constitucional del sistema político que dificultan la caracterización global del período de estudio. Para algunos autores, como Ferrando Badía, se trata de un "período de transición" desde el "sui generis" proceso de institucionalización que se desarrolla en el Régimen.

Por otra parte, se ha considerado que el sistema político del franquismo nunca dejó de ser un mero entramado jurídico-

formal que no consiguió -ni en realidad lo pretendió-, atenuar, como elemento definitorio y decisorio únicos del mismo, la voluntad del general Franco. El franquismo fue una dictadura personal y las sucesivas instituciones que el Régimen fue creando no consiguieron enmascarar esa realidad indubitable.

En efecto, el pretendido "desarrollo político" del Régimen no alteró jamás sus firmes fundamentos:

- La Ley de Referéndum Nacional (22 de octubre de 1945) pretendía demostrar cierta voluntad democrática con su disposición a permitir la sanción popular de las Leyes Fundamentales.

- La Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado (26 de julio de 1947) constituía a España -tras prolongada indefinición-, en reino, si bien, de momento, sin rey.

- La Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional (17 de mayo de 1958) tenía por objeto fijar las "esencias" permanentes del Régimen que, como calificaba dicho texto, eran "por su propia naturaleza permanentes e inalterables". En ella se establecía que el partido único, el Movimiento Nacional, era la "comunidad de los españoles" en los ideales que dieron vida a la Cruzada y se definía al Estado como una Monarquía católica, social y representativa.

- Finalmente, la Ley Orgánica del Estado (10 de enero de 1967) pretendía ser recopilación y síntesis de todo el entramado institucional del franquismo que, los intelectuales más audaces del Régimen, presentaron como "Constitución española" en abierta contradicción con los propios fundamentos de la teoría constitucional.

Consecuentemente, existe unanimidad en considerar como atípico el Régimen de Franco dentro del ámbito de la Europa Occidental tras la Segunda Guerra Mundial en todo lo relativo no sólo a la política interior, sino también a la política exterior.

Conviene resaltar este aspecto e indicar que las grandes líneas de la política exterior siempre se las reservó Franco (34). Desde un punto de vista formal, toda una panoplia de textos legales establece con claridad que la decisión final, en las más importantes cuestiones que afectan a la política exterior española, han de ser adoptadas por el Jefe del Estado, asesorado, en su caso, por el Ministro de Asuntos Exteriores, encargado de asegurar su ejecución (35).

El marco jurídico se complementaba, sin embargo, con una serie de leyes a las que se pretendía otorgar un rango constituyente y en las que se establecía qué instituciones y organismos eran competentes en materia de la acción exterior:

La Ley de Sucesión de 26 de julio de 1947, en su artículo 5º establecía que el Jefe del Estado oirá preceptivamente al Consejo del Reino en el caso de "declarar la guerra o acordar la paz". Esta obligación teórica aparecerá nuevamente en el Art. 15º del Reglamento del Consejo de Estado (Decreto de 30 de diciembre de 1948).

La Ley de creación de las Cortes Españolas de 17 de julio de 1942, en su Art. 14 establece que "Las Cortes, en pleno o en Comisión según los casos serán oídas para la ratificación de aquellos tratados que afectan a materias cuya regulación sea de su competencia".

Por la Ley de 5 de enero de 1943, se aprobó el Reglamento

de las Cortes. En su Art. 16 establece "la creación de una Comisión de Tratados designada para estudiar los Tratados Internacionales", de acuerdo con el artículo 14º de la Ley de creación de las Cortes.

En el Reglamento de las Cortes Españolas de 26 de diciembre de 1957, en el Título VI "Tramitación de los proyectos de Ley", en su Art. 51 se afirma:

"2. Los Tratados y Convenios internacionales que, según el artículo 14 de la Ley de Cortes, deban ser sometidos a éstas, serán remitidos por el Presidente a la Comisión de Asuntos Exteriores. Las propuestas de enmienda o reserva se tramitarán, en todo caso, como enmiendas a la totalidad, y en lo demás se estará a las disposiciones del presente Título en lo que fueren aplicables." (36)

Existirán, asimismo, un conjunto de órganos asesores en materia de política exterior cuya incidencia real tendrá importantes repercusiones en la acción exterior española para el desarrollo de la política cultural: el Consejo de Asuntos Exteriores, La Junta de Relaciones Culturales, el Instituto de Cultura Hispánica y el Instituto Hispano-Arabe de Cultura (37). Otros organismos con competencias en cuestiones relativas a la defensa serán el Estado Mayor y la Comisión Nacional de Defensa.

Esta caracterización general precisa destacar, cuando menos, otro aspecto; el antes y el después que supone en la Administración franquista la publicación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 20 de julio de 1957 (38), en cuanto que pretende una clarificación y reglamentación de misiones y competencias.

Destaca, especialmente, en política exterior la posibilidad de creación de Comisiones Interministeriales "para materias que requieran el informe de varios departamentos que traten sobre las

relaciones exteriores". Asimismo, por las repercusiones que tendrán la creación de organismos para la coordinación de la política económica como la propia Oficina de Coordinación y Programación Económica o la misma Oficina para el Plan de Desarrollo -posteriormente Comisaría-, cuyo ámbito de acción excedía el plano interior, y muy especialmente, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales.

En lo relativo al enfoque político, si bien coincidimos básicamente con la caracterización que realiza Fernando Morán sobre la política exterior en el Régimen de Franco:

"(...), en última instancia, la política definida, inspirada o corregida por el mismo Franco. A pesar de ello sus ministros de Asuntos Exteriores imprimieron, parcialmente, su estilo, aportaron orientaciones, descubrieron temas complementarios y exploraron actuaciones y conexiones. Todo ello dentro del estrecho margen de maniobra que le era permitido. Su autonomía de acción fue siempre muy limitada y varió en uno y otro caso, respondiendo a su tenacidad, a la confianza que en ellos depositaba el dictador y el interés o desinterés por un tema concreto" (39).

Opinamos que es necesario consuderar otros factores de singular importancia desde una perspectiva política. En primer lugar, en el entramado del Régimen existían otros actores, singularmente el caso de Luís Carrero Blanco que, como recientemente se está poniendo de manifiesto, tuvo una destacable importancia en el proceso de toma de decisiones, también en política exterior -la actuación en los años del aislamiento y en la negociación de los acuerdos con Estados Unidos o en la descolonización de Marruecos y Guinea-, extensible a la propia designación de los titulares de la Cartera de Exteriores -

piénsese en los cambios de Gobierno de 1951, 1957 y 1962 para nuestro período concreto de estudio-, o la influencia de su percepción sobre la realidad internacional (40).

En segundo lugar, y aunque parezca paradójico con lo anterior, en líneas generales se aprecia que cada Ministro gozó de una autonomía de funcionamiento administrativo en su Ministerio bastante considerable -mientras no se rozase las directrices últimas del sistema-, como se desprende del testimonio de los interesados y de algunas manifestaciones del propio Carrero Blanco. En 1954, un personaje tan caracterizado como José Félix de Lequerica afirmaba que "ser ministro de Franco es ser un reyezuelo que hace lo que le parece sin que S.E. les frene en su política paternalista" (41).

¿Qué significan estas observaciones?. Qué ¿tal vez desde el Ministerio de Asuntos Exteriores se transgrediera la delgada línea que separó siempre lo "contingente" de lo "inmutable" en los principios rectores de la actuación internacional del Régimen?. Indudablemente no, estas circunstancias influirán ciertamente en la acción exterior del Estado franquista, pero no en la dirección apuntada.

Observemos esta influencia. De una parte, estas realidades hacen comprensible que temas trascendentales de la política exterior escaparan al Ministerio de Asuntos Exteriores, de forma particular, todo lo referente a cuestiones militares y lo que se suele englobar genéricamente bajo el término de *política de seguridad*. Un ejemplo básico resulta, al respecto, las negociaciones para los Acuerdos de Madrid con Estados Unidos firmados en septiembre de 1953. Franco obtendrá lo que deseaba:

el fin del aislamiento internacional, la consolidación de su Régimen y el derecho a presentarse como un valioso aliado de Estados Unidos. El precio era la limitación de soberanía y el riesgo de afrontar una guerra nuclear. Los beneficios inmediatos para el Régimen fueron la inmediata integración en el sistema de defensa occidental, la entrega de ayuda militar (con fondos extrapresupuestarios norteamericanos) y la neutralización de un creciente descontento militar por los escasos medios disponibles. (42)

De otra, no explican la totalidad del problema ya que no serán estas cuestiones ni los únicos casos ni los únicos problemas que salten al control del Palacio de Santa Cruz. Las relaciones económicas con el exterior, es otro importante factor a destacar, aunque las causas y el proceso que conducen a la pérdida de competencias por parte de Exteriores en beneficio de los departamentos ministeriales técnicos de nueva creación, sean consecuencia de los esfuerzos maximalizadores de la racionalidad tecnocrática imperante en el seno de la Administración franquista, tanto como las injerencias desde la Jefatura del Estado y de la Presidencia del Gobierno. Respecto a Castiella, por ejemplo, escribía José Marío Armero que en su programa ministerial:

"(...) se encontró con que no siempre podía controlar la política exterior que se suponía dirigía, ya que hubo parcelas que la propia estructura del franquismo tuvo que dejar en manos de otros ministros (...) o incluso del propio Franco". (43)

En realidad, la "pérdida de protagonismo", si así podemos definir este proceso, por parte del palacio de Santa Cruz en la acción exterior se deberá a hechos muy diversos, desde las

pretensiones tecnocráticas generadas en el proceso de burocratización a la arbitrariedad y prepotencia innata a toda dictadura o, también -y sobre todo-, a las limitaciones de Franco en sus conocimientos como hombre de Estado, destacando particularmente su ignorancia notable en materias económicas o técnico-administrativas (44)-, a su particular visión de la política internacional y su ideario político, y, a la propia relación que mantuvo con el poder, como también, a la actitud hacia sus ministros que en el ejercicio de su función eran quienes deberían "quemarse".

Franco no estaba interesado, pues, en un desgaste insoportable en el ejercicio de su poder personal, no sólo ante el agotamiento de la labor encomendada -caso de Alberto Martín Artajo-, sino ante un fracaso o ante reiterados conflictos en el seno del gabinete, se producía el relevo del Ministro, circunstancia que quedará patente en la salida de Castiella -aislado en numerosas ocasiones por el grupo de ministros económicos, enfrentado a Carrero Blanco en diferentes circunstancias y siempre opuesto a medidas que bloqueasen la labor exterior desarrollada con grandes dosis de tenacidad y esfuerzo personal-, del Ministerio de Asuntos Exteriores en 1969.

Franco no prestaba atención a las condiciones detalladas, quizá suponiendo, por seguir con el clásico tema de los Acuerdos de 1953, que Estados Unidos otorgaba un valor demasiado alto a sus servicios estratégicos como para invocar el incumplimiento de la letra pequeña del acuerdo. Sin embargo, Asuntos Exteriores será especialmente sensible a estos *pequeños detalles*.

Este peculiar "darwinismo" existente en la naturaleza del

Régimen, también destacado por Manuel Jesús González (45) para la política económica, se traducía en la proyección de una necesaria autonomía de cada Ministro en los asuntos de su Departamento de carácter administrativo:

"Franco -afirma Paul Preston-, siempre había dejado que sus ministros se ocuparan de la parte técnica de sus ministerios, que amasaran fortunas si lo deseaban, o que fueran meramente eficientes e incluso incompetentes, mientras que él dictaba las líneas políticas generales, especialmente en Asuntos Exteriores. Pero después de 1953 se hizo evidente una proclividad a dejar los asuntos de gobierno cotidianos en manos de otros. Hizo la vista gorda ante la corrupción, tanto si la cometían sus servidores políticos como los miembros de su clan familiar o familia política, siempre y cuando le profesaran una lealtad absoluta y manifestaran falta de sentido crítico". (46)

La esperanza de Franco, continuando con la lógica de los Acuerdos con Estados Unidos, era asegurarse la ayuda económica general que no se materializó, en parte porque el flujo de fondos hacia Europa por parte del plan Marshall estaba disminuyendo. La ayuda económica llegaba con condiciones que significarían a medio o largo plazo, la admisión de cambios que afectarían a la naturaleza misma del Régimen.

Detrás de la retórica altisonante había condiciones de orden práctico como establecer un tipo de cambio realista, equilibrar el Presupuesto del Estado y restablecer la confianza en el sistema financiero, medidas todas que socavaban la existencia misma de la autarquía, y que afectarían a medio plazo la propia autonomía de Asuntos Exteriores. (47)

Un vistazo a la evolución de la estructura básica del Ministerio de Asuntos Exteriores basta para corroborar estas afirmaciones. En los años cincuenta, por ejemplo, se observa que en los momentos en que se desarrollan cambios de envergadura en

la estructura del Ministerio -1951-52 y 1957-58-, éstas se suelen realizar mediante Ordenes Ministeriales relativas a aspectos concretos o mediante Decretos puntuales, aunque en ambos casos, el auténtico desencadenante es la reorganización de la Administración Central del Estado de 20 de julio de 1951 y la gran reforma que se inicia el 19 de febrero de 1957. Lo que traslucen, en suma, es una dinámica en el Ministerio de trabajar hacia dentro, definida por avanzar en la solución de los problemas paso a paso, día a día, en función de la evolución de la posición internacional de España en el entorno Occidental (48).

Estas limitaciones en la actuación conducían ineludiblemente, en el caso de la acción exterior, por un lado a frecuentes litigios de competencias intedepartamentales y, por otro, a valorar Exteriores los problemas de forma no siempre coincidente con el criterio general del Gobierno, cada vez más orientado hacia perspectivas economicistas, situación particularmente reiterada en el Consejo de Ministros y cruelmente representada en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

En efecto, no se debe desconocer la singular importancia del Consejo de Ministros, tanto desde una dimensión jurídica como estrictamente política, en el proceso de toma de decisión. El hecho de que sus reuniones, como afirma Diego López Garrido "eran sobre todo reuniones administrativo-técnicas" (49) suponía que el debate político adquiriera en él unas peculiaridades propias. Fundamentalmente, porque la política del Régimen era por definición inalterable y resultaba muy necesario que existiesen

numerosísimas y apabullantes medidas de tipo administrativo que manifestarán hacia el exterior la dinámica del sistema, la capacidad de gobierno del mismo, su fuerza y su solidez. Sin embargo, al mismo tiempo, como reconoce Mariano Navarro Rubio en sus Memorias, "el Consejo de Ministros hay que considerarle un efectivo protagonista (cuyas decisiones) tenía(n) realmente carácter decisorio" (50).

Este dualismo puede ocultar ciertamente lo que se ha dado en denominar "función consultiva del Consejo de Ministros", cuestión que afectará a las relaciones con Europa en momentos determinados como la toma de decisión respecto a la solicitud de apertura de negociaciones con la CEE, en política exterior, represalias a los "contuberniados" de Munich, etc.

Es evidente, sin embargo, que no hay atisbo alguno de que se pudiera llegar a una decisión colectiva opuesta a una decisión del jefe supremo: "Se trataba de hacer un debate que se ofreciera a la consideración del Jefe del Estado y que le diese datos e ideas para que pudiera hacerse una composición de lugar".

Generalmente, apuntaríamos nosotros, sobre el ritmo de los acontecimientos. Para la política exterior, el Ministro de Asuntos Exteriores tenía la obligación de informar con regularidad a sus colegas de Gobierno sobre los asuntos internacionales en las reuniones del Consejo. La periodicidad de los mismos variará en los inicios semanalmente, desde los años sesenta cada quince días.

En lo que a la acción exterior se refiere, llama también la atención el papel jugado por algunas instancias en el interior del Consejo de Ministros, como las Comisiones Delegadas del

Gobierno a las que correspondía:

"1. Examinar, en su conjunto, las cuestiones que tengan relación con varios Departamentos (...)

"2. Estudiar aquellos asuntos que, afectando a varios Ministerios, exijan la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución en Consejo de Ministros"

"3. Coordinar la acción de los Ministerios interesados a la vista de objetivos comunes y redactar programas de acción conjuntos." (51)

Especialmente, en un sentido negativo, ya que no existía una Comisión Delegada para materias que afectasen a los asuntos internacionales propiamente dichos y, sin embargo, en la Comisión Delegada para Asuntos Económicos con competencias sobre la acción exterior no estaba representado el Ministerio de Asuntos Exteriores. No exactamente lo mismo ocurre en la Comisión Delegada para Asuntos Culturales donde estaba representado Exteriores. En este caso, la Comisión Delegada vaciará progresivamente de contenidos a un organismo de coordinación interdepartamental dependiente del Palacio de Santa Cruz, la Junta de Relaciones Culturales.

Es difícil, en definitiva, establecer un papel claro tanto en el "making policy" como en el proceso de toma de decisiones por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, ya que si toda decisión competente a un Departamento era competencia directa del Ministro, sin embargo, la propia dinámica de funcionamiento del Consejo de Ministros, los equilibrios de fuerzas que en él existían, la propia figura del Jefe del Estado, más una legislación que pretendidamente quería mostrarse hacia el exterior como emanación de un Estado de Derecho, y que en realidad otorgaba unas competencias al Jefe del Estado propias

de un Régimen personal y autoritario que apuntaban a mediatizar la actuación de Exteriores, pero no su responsabilidad.

Desde una perspectiva psicológica, el hombre de Estado, como afirma Duroselle (52), se halla, ante la toma de decisiones, influido por tres categorías distintas de factores: su propia personalidad, el entorno de las ideas que le rodean y el ambiente, al que define como la unión de ideas subjetivas que el hombre de Estado se forma a la vista de una situación subjetiva. Estos factores, en la España de Franco adquirirán unos rasgos que la dotarán de cierta diferencia específica entre los países del entorno Occidental que, cuando menos, necesitan ser mínimamente caracterizados:

a/ En primer lugar, la propia esencia del régimen político precisa la consideración de la figura del Caudillo, "Franco - escribe Santos Juliá-, fue la última diferencia española en el sentido de que fue el último intento de cambiar, negándolo el curso de nuestro pasado" (53). Franco, en suma, ha significado la última anomalía o diferencia española respecto a nuestro entorno internacional inmediato. En este sentido, el dictador, su personalidad y su pensamiento político internacional han sido ampliamente tratados en las abundantes biografías existentes sobre su figura y sobre el franquismo (54).

Es necesario, en relación con nuestro objeto de estudio, destacar algunos aspectos básicos sobre la figura de Franco: su ideología, no muy bien definida pero anclada en tres postulados básicos: anticomunismo, antiliberalismo, nacionalismo exacerbado; su cosmovisión de la vida pública y el conjunto de valores

desarrollado como "militar y africanista" (55); su religiosidad creciente que progresivamente se convertirá en un hecho predominante de su actitud vital; la autoconciencia de salvador de España elegido por la Providencia para cambiar las perversiones producidas en el transcurso de la Historia de los últimos siglos; y la identificación en el culto a su personalidad entre Franco y España; son, entre otros rasgos, elementos que condicionarán la política exterior del Régimen a través de:

- 1- tres ideas fuerza: anticomunismo, occidentalismo y catolicismo;
- 2- convencimiento de que era imprescindible el mantenimiento del Régimen como única garantía de unidad del Estado ante la conjura, en la que creía vehementemente, de los enemigos de España tanto en su formulación internacional (comunismo, masonería, judaísmo) como interior (comunismo, separatismo, liberalismo);
- 3- convicción progresiva de que si bien no sería defenestrado por las potencias occidentales, tampoco debía esperar un trato de favor por parte de aquéllas;
- 4- visión jerárquica y militar de la función pública y de la Administración;
- 5- profunda interconexión entre pensamiento político, valores morales y percepción del mundo y de España con Carrero Blanco, que dificulta distinguir qué aporta uno y qué añade otro (56).

Es preciso complementar estas notas con la descripción de su actitud y su relación con el poder:

"Franco -afirma Juan Pablo Fusi-, (lo ejerció) pero sin responsabilidad de poder (...) no tuvo ninguna de

las preocupaciones propias de los Jefes de Gobierno de los regímenes democráticos: debates parlamentarios, vida de partido, elecciones, prensa libre, etc. Todo ello hizo que su vida fuese (...) la de un Jefe de Estado autocrático, vitalicio y reverenciado en una especie de monarca distante y reservado, y elevado en virtud de su misión salvadora, por encima de las instituciones y de los inconvenientes de la política y del Gobierno. Todo ello tuvo además, mucho de acto deliberado: reforzar su autoridad". (57)

En semejante dirección, Paul Preston nos añade otro elemento significativo:

"Simultáneamente tímido y cruel, Franco raras veces era capaz de decir, a la cara de sus ministros que habían sido sustituidos. Era muy común que se enteraran de su suerte por una carta enviada mediante un motorista, mensajero o incluso por la prensa de la mañana." (58)

Franco, por otra parte, apostilla Preston, no mostró interés alguno por acabar con la corrupción; por el contrario, utilizaba el conocimiento de la misma para aumentar su poder sobre los implicados en ella. Frecuentemente, pagaba a aquellos que le informaban sobre corrupción mediante la política de no tomar medidas contra los culpables, pero sí dejar que se enterasen quienes les habían denunciado. (59)

b/ En segundo lugar, es evidente, por tanto, la impronta en el "ambiente" de la personalidad y el pensamiento del dictador sobre sus ministros (60), en general, y sobre la cartera de Exteriores en particular; como lo es en los factores ambientales descritos por Duroselle, la propia personalidad de ambos ministros, Alberto Martín Artajo (1945-1957) y Fernando María Castiella (1957-1969) (61), con sus afinidades políticas -su adscripción a la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACNP), su anhelo de incorporarse como iguales a la democracia cristiana europea, su esperanza en la evolución interior del

Régimen hacia formas más liberales...-, o personales -entre otras, su compromiso de lealtad hacia Franco-, y sus rasgos diferenciadores -tanto en el origen, carácter o estracción profesional como en la concepción de la política exterior- más conocidos; no obstante, se hace necesaria la referencia, por breve que sea, a otros dos factores del "ambiente" que rodeó su gestión.

De una parte, la inexistencia durante el Régimen franquista de una opinión pública abierta al modo europeo -como nos recuerda Antonio Marquina-, será un factor que condicione de forma importante a los miembros del Gobierno, ya que falto de ésta referencia, será sustituida frecuentemente por las conversaciones privadas, rumores de pasillo, servicios especiales de información -que proporcionaban en muchas ocasiones noticias de forma fragmentada, interesada e incompleta- o, en el caso de Asuntos Exteriores, por el medio internacional y la -en ocasiones lacerante- prensa extranjera, aumentando en vez de disminuir, como cabría pensar, la presión sobre el Ministro. A este respecto, serán sobre todo determinantes las tendencias que dominen en el Consejo de Ministros ante situaciones y problemas de evidente trascendencia para el proceso de toma de decisión.

De otra, el conocimiento de las limitaciones que tenía su gestión tanto en el plano interno como por la situación de España en la escena internacional que, en definitiva, explican el sentido de las palabras de Fernando María Castiella al advertir que "nuestra política exterior necesitaba librarse del "sambenito" de vivir en un país mal administrado" (62).

No le falta razón al profesor Espadas al afirmar que:

"El Ministerio de Asuntos Exteriores y sus consecutivos titulares no fueron sino una pieza, a veces ni siquiera la más importante, en la toma de decisiones y en la gestión de la política exterior en la que pesaba mucho la participación de la Jefatura del Estado, del ministerio de la Presidencia y del Ejército" (63)

Por nuestra parte, a esta enumeración, nos permitiríamos añadir al Ministerio de Comercio en todo lo relativo al proceso de acercamiento a la Europa comunitaria.

Como observamos, es difícil llegar a conclusiones definitivas sobre el "making decision process" de la política exterior del franquismo, en especial al proceso de toma de decisiones. Si bien, como afirma Roberto Mesa "la teoría de las Relaciones Internacionales aún no cuenta con una explicación total y satisfactoria del proceso de toma de decisiones" (64), lo cierto es que los modelos de análisis sobre estos procesos - funcionalistas o psicoanalistas... (65)- no se adaptan fácilmente a la mecánica administrativo-institucional del Régimen debido a la indefinición institucional de la dictadura en su permanente intento de adaptación al medio exterior y como consecuencia de: a/ el "mare magnum" burocrático-administrativo; b/ las constantes ingerencias y disfunciones existentes desde un punto de vista jurídico e institucional.

La peculiar y anacrónica concepción de la política exterior del franquismo, el hecho de ser una dictadura personalista, el peso de la historiografía sobre el franquismo..., evidentemente, han influido en que prevalezcan los análisis de tipo jurídico o, en su defecto, se haya dirigido la atención hacia análisis psicologistas.

Son pocos, en general, los estudios que se han dirigido hacia una dimensión eminentemente política y no resisten, en general, su utilización en todos los momentos ni ante todas las cuestiones. En unos casos porque se le atribuye un exceso de protagonismo al Jefe del Estado, en otros, porque se le concede una enorme importancia al medio internacional.

Posiblemente, este hecho también se deba a que no se ha tenido suficientemente en cuenta una importante observación que realiza Marcel Merle: "(...) estamos muy alejados de la ficción mantenida por los juristas, según la cual cada Estado puede considerarse como un sólo hombre" (66). De hecho, probablemente, en el caso español no sólo se ha personificado el Estado en un sólo hombre, sino que a ese nombre se le ha dado nombre y apellido. Parece evidente, pues, que la analogía "España-Francisco Franco" ha continuado funcionando perfectamente incluso después de la desaparición de la dictadura. No se han superado, en suma, muchos de los tópicos sobre la política exterior franquista.

Ante esta situación parece aconsejable una aproximación a la problemática de su estudio que, cuando menos, intente arrojar alguna luz sobre factores, a nuestro juicio fundamentales, con el objetivo de descubrir la complejidad de las cuestiones que se suscitan y el gran número de elementos que entran en interacción. Como afirma Marcel Merle: "No es en nombre de un principio real y abstracto, sino caso por caso como conviene estudiar las condiciones precisas en las cuales se elabora la decisión de política exterior." (67). Bajo estas premisas pretendemos desarrollar, en adelante, nuestro estudio.

1.2. Política exterior y diplomacia multilateral hacia Europa.

1.2.1. La Planificación en política exterior y el ámbito de la acción multilateral.

Hasta aquí, no se puede apreciar la existencia de unos parámetros para el diseño más allá de unos objetivos operativos para el desarrollo de una política exterior, menos aún, hacia los organismos internacionales -con la excepción claro está de las Naciones Unidas- o hacia Europa en particular, a no ser que se considere el inestable equilibrio entre "adaptación" y "diferenciación", al servicio del mantenimiento y equilibrio interno del Régimen.

Sin embargo, nos sugiere un estilo de hacer política exterior, unas prioridades claramente diferenciadas y un discurso -basados en el trinomio anticomunismo, atlanticidad y catolicismo-. No parece que se puedan definir los objetivos de la política exterior franquista en función de tales principios que se muestran como producto del pensamiento de Franco y, en su articulación, como resultado de la coyuntura, sino que es necesario observarlos estudiar estos objetivos en relación con los fines realmente buscados y con el grado de efectividad alcanzado.

A nuestro juicio, los objetivos de la diplomacia franquista se formulan, "grosso modo", a partir de dos variables. En función de la coyuntura y de las expectativas de éxito de cualquier posible actuación -bien como una acción preventiva o bien como una reacción a una determinada situación contraria a los intereses del Régimen, ya sea originada por la oposición, por un

organismo internacional o por un país tercero-.

Sólo puede hablarse de una planificación "creíble", a medio plazo, si no se desconoce el fin último de la política exterior española: el mantenimiento del franquismo y lo que podemos definir como su articulación práctica: evitar que el Régimen fuera esencialmente cuestionado en el exterior en un primer momento y forzar el mantenimiento del difícil equilibrio de alinearse con Occidente -internacional y socio-económicamente-, sin adoptar sus formas ideológicas y políticas, en un segundo.

Como afirma Angel Viñas "el franquismo va a desarrollar una política internacional cortada a la estricta medida de sus necesidades, aunque eso sí, rodeándola de una retórica con frecuencia insufrible" (68).

Es necesario, en este punto, tener presente que tras la Segunda Guerra Mundial surge en las sociedades occidentales una nueva manera de entender la acción exterior, por parte del Estado que pretende ser "más democrática" -a pesar de las barreras e inconvenientes sobre todo en la práctica-, y que permite una multiplicación de los actores y de los ámbitos de actuación: especialmente en lo relativo a los organismos internacionales, frente a las teorías que hacían patente en los períodos anteriores la competencia exclusiva del Estado (69).

En España, autores como Antonio de Luna o José María Cordero Torres intentan justificar teóricamente una vía distinta de actuación internacional, la del franquismo (70), tan sólo susceptible de definición en cuanto a los resultados obtenidos: el "status" de España, o si se prefiere, a su deficiente definición internacional.

Esta situación no responde únicamente a ciertos anacronismos del pensamiento internacionalista español durante la dictadura - respecto, naturalmente, a su entorno exterior más inmediato (71)- ni a las propias inconsistencias doctrinales del pensamiento esencialista oficial, ni a circunstancias operativas como la permanencia del personal diplomático formado en los años anteriores a la Guerra Civil en la inmediata posguerra, de las depuraciones político-administrativas, y del reclutamiento ulterior que, obviamente influyen. Responde, sobre todo, a la necesidad de fundamentar una práctica de la política exterior en función de los dos objetivos estructurales que vertebran la planificación de la política exterior del Régimen y la definición de unos objetivos más concretos, "*potenciales o deseables*", como es el caso de conseguir vinculaciones con tal o cual organización internacional.

En nuestro caso, esta afirmación se justifica por las expectativas que se abren en la acción exterior multilateral franquista de definición de un "status" especial en su relación con Occidente, y que posibilitan, a partir de la utilización, como variable dependiente de la planificación de la política exterior española, distinguir dos fases en función del titular de la Cartera de Exteriores.

Para el *período* *Martín Artajo (1945-1957)*, hemos de destacar que de los tres grandes objetivos, según Florentino Portero (72), existentes en su política exterior en los primeros años, la ayuda económica del plan Marshall, el ingreso en el Pacto Atlántico y el regreso de los embajadores, el fracaso en los dos primeros - objetivos ambos de carácter multilateral-, facilitarán el

desarrollo de una política de paciente espera ante Europa, que definía la necesidad de: a/ en una primera fase conseguir la normalización diplomática y, b/ para posteriormente, ir dando forma a una aproximación indirecta a los organismos multilaterales.

En este sentido, es necesario destacar la profunda relación existente entre los intentos de aproximación a los organismos regionales europeos con otros aspectos de la acción exterior y, más concretamente, con las *"políticas puente"* o *"políticas de sustitución"*.

La necesidad inicial de desarrollar la acción exterior como práctica clásica y tradicional, en muchas ocasiones, favorecerá tanto la forma de entender la diplomacia en términos bilaterales como la utilización de formas diplomáticas paralelas, o poco convencionales como en el caso de lo que en el capítulo siguiente definimos como *políticas de presencia internacional activa del nacional-catolicismo*.

Estas circunstancias favorecieron, evidentemente, la falta de una programación y de una coordinación adecuada, dada la preeminencia otorgada al plano bilateral en las relaciones exteriores y a la necesidad de atender el día a día, con el objetivo de conseguir, por un lado, que el Régimen español no fuera cuestionado, en cuanto a su permanencia, en las principales Cancillerías occidentales y por otro, conseguir el nivel de intercambio imprescindible con el exterior que impidiera el colapso en el interior (73).

Líneas de actuación que facilitan la comprensión de los problemas existentes para el desarrollo de una programación

efectiva en el proceso de elaboración de la política exterior respecto a los organismos internacionales. Esta situación se puede observar por la propia estructura administrativa del Ministerio en la que no existe ningún servicio con esta misión específica hasta 1952. Coincidiendo, por cierto, su creación con la finalización del período de normalización de las relaciones diplomáticas en una periodización académica de la política exterior franquista.

Desde este momento, se buscará con ahínco el generar un clima que permita una progresiva aproximación hacia: a/ las organizaciones internacionales de carácter universal y el sistema de Naciones Unidas en su conjunto, y b/ las organizaciones regionales europeas a través de la cooperación técnica. (74)

El *período Martín Artajo*, no obstante, se cerrará con un considerable aumento de las expectativas de conseguir abrir algún tipo de relación -"status" de observador o de miembro asociado, por ejemplo-. Es decir, un reconocimiento formal de España por parte de las organizaciones regionales europeas -una vez conseguido ya, el pleno ingreso en el sistema de las Naciones Unidas-.

Esto no va a significar, sin embargo, que se inicie una planificación, digna de tal nombre, en la aproximación hacia Europa, pero sí que exista un período de preparación tanto en el terreno político como en el de los propios medios a utilizar, e incluso una gradación en el tipo de relación a establecer -"status" de observador, "status" de miembro asociado, miembro de pleno derecho-.

Cuando se intente realizar una "*apertura internacional*", con

la finalidad de colocar a España en el lugar que le correspondería en la sociedad internacional -en condiciones normales-, y basada, esta apertura, en una nueva forma de entender la política exterior, ya durante el *período Castiella* (1957-1969), se incurrirá en una grave contradicción: querer aproximarse a nuestro ámbito exterior inmediato, Europa, en unas condiciones poco favorables, debiendo ignorar en bastantes ocasiones la realidad interior, siempre en los aspectos político, casi nunca en lo económico, y circunstancialmente en lo social, lo intelectual y lo tecnológico. Elementos todos que marcan la diferencia respecto a Europa y que justifica la afirmación de los colaboradores de Castiella de que éste intentó realizar una "política exterior desideologizada". (75)

Para Fernando Olivie, colaborador inmediato a Castiella, Director de la Secretaría de la Dirección General de Política Exterior y Director de Asuntos Políticos de Europa Occidental, su política marcó como horizonte "no salvar una ideología ni un régimen determinado, ni tan siquiera una clase política, sino responder a los intereses de España" (76). Esta declaración -aparte de la notable componente justificativa-, responde al cambio de talante del nuevo Ministro, pero también a la existencia de unas mejores posibilidades objetivas de actuación más favorables que en el período anterior.

Una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo Ministro consistió en hacer un balance del estado de las relaciones exteriores de España. Este balance reflejaba que, si bien se había conseguido salir de la situación de aislamiento internacional y la normalización de las relaciones diplomáticas

era un hecho, estas relaciones casi exclusivamente se desarrollaban en un marco bilateral.

España no participaba ni en las grandes líneas de la cooperación internacional (tan sólo tenía "status" de miembro asociado para cuestiones agrícolas ampliado como observador a aspectos colaterales en la OECE) y mucho menos en la construcción de una Europa unida.

Este balance de las relaciones exteriores de España, presentado bajo el título "Las directrices en política exterior" (77), puede considerarse como la búsqueda de unas bases sólidas desde las cuales intentar valorar las posibilidades reales de actuación a medio y largo plazo.

Si bien se ha argumentado, como recuerda Angel Viñas, que:

"La política exterior es una actividad difícilmente planificable, que no obedece a regularidades determinables con exactitud, salvo a un nivel especulativo y teórico, y que se enfrenta a un futuro raramente cognoscible..." (78).

También es cierto que la labor de planificación de la política exterior ha sido una constante por parte de los Ministerios de Asuntos Exteriores desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, tratando de encontrar respuesta al menos a cuatro elementos:

- 1/ Identificar posibles líneas de evolución de las relaciones internacionales que, de no mediar acción alguna, generarían problemas o implicarían la pérdida de oportunidades.
- 2/ Definir con amplitud y precisión los objetivos e intereses nacionales a largo plazo y establecer, en consecuencia, el esquema de prioridades sobre el cual

apoyar la acción exterior.

3/ Garantizar que la gestión diaria de la política exterior tenga en cuenta los objetivos y prioridades en un plazo más amplio.

4/ Modificar las estrategias y actuaciones en función de los cambios de coyuntura, de los previsibles y de los efectos de actuaciones pasadas.

Estas consideraciones estaban presentes -en mayor o menor medida- en la concepción de Castiella de desarrollar una nueva política exterior. El propio índice del informe ya manifiesta esta preocupación, incluso presente en sus contenidos ideológicos (79):

- "Postulados permanentes que informan la política exterior". Dicho informe distingue fundamentalmente tres: catolicismo, anticomunismo y principio de no injerencia en asuntos internos de otros Estados.

- "Previsiones de la situación internacional". Se puntualiza que cualquier análisis del medio internacional partirá de lo que se consideran "errores y enfoques desafortunados que se remontan a la Segunda Guerra Mundial", y se sitúa el aislamiento español en la dinámica de las relaciones internacionales como un auténtico martirologio. El enfrentamiento Este-Oeste es reducido, por otra parte, a un maniqueísmo determinista que conduciría inevitablemente a la confrontación.

- "Posición de España ante los problemas internacionales". Se pretende construir un discurso adaptado a las circunstancias de la Guerra Fría que debería apoyarse en cinco premisas: 1) Se considera suicida cualquier posición neutralista en las

relaciones Este-Oeste; 2) excepticismo ante los esfuerzos por el desarme; 3) ferviente defensa de la reunificación alemana sobre la base de la República Federal; 4) defensa del principio de autodeterminación de los pueblos respecto al colonialismo; 5) partidario de la modificación de la Carta de Naciones Unidas.

- "Los problemas de específico interés para España". La "agenda internacional" se corresponde con diez grandes bloques, expuestos en el siguiente orden:

"1) bloque ibérico y amistad peninsular y la cuestión del Iberomercado. 2) La Hispanidad, las relaciones con México. 3) España y la Santa Sede, el Concordato de 1953. 4) El mundo árabe. 5) El Norte de Africa. Marruecos e Ifni. 6) El Mediterráneo. 7) Gibraltar y las relaciones con Gran Bretaña. 8) La política de vecindad con Francia. 9) La cooperación con los Estados Unidos. 10) España y la NATO".

Es más, incluso se intenta dar contenido a algunos preceptos que entre los expertos norteamericanos, según Viñas, se definen como funciones típicas de las unidades de planificación: a/ desarrollo de bases conceptuales de la política exterior a largo plazo, b/ exploración de líneas de actuación futura, c/ revisión y análisis de los supuestos sobre los que se fundamenta la política exterior seguida y, d/ valoración de los efectos de esta última y de su relación con los supuestos que la informan (80).

Sin embargo, no pasaron, en su mayoría, de definir en forma de estado de la cuestión los puntos de partida para construir esa política exterior de acuerdo con la nueva sensibilidad de Occidente hacia España a la llegada del nuevo Ministro. Lo que sí se observa es un esfuerzo por, como afirmaría Fernando Morán, "intentar explorar nuevos ámbitos de actuación y posibles interacciones entre las distintas cuestiones", al tiempo que se manifiesta la imposibilidad de mantener unos objetivos más allá

de una agenda internacional marcada por las necesidades internas y en la que todavía están presentes elementos sustitivos respecto a Europa.

Estas directrices sobre política exterior coinciden con el intento de abordar, desde nuevas perspectivas, tanto la formulación de la política exterior como su gestión diaria a través de: a/ una importante renovación del personal diplomático; b/ procurar la especialización de un equipo de colaboradores en cuestiones específicas dirigido por Ramón Sedó y entre los que se encontrarán personalidades como la de Marcelino Oreja; c/ la reestructuración organizativa del Ministerio buscando el principio de descentralización con la aparición de nuevas Direcciones Generales y la reorganización de otras y; d/ la potenciación del Gabinete Técnico en funciones de coordinación, cuestiones ya presentes en el informe.

No obstante, la peculiar situación planteada, en lo que a Europa se refiere, de subordinar los intereses de la política exterior hacia los organismos regionales europeos a las necesidades de la política económica impedirán, a pesar del impulso personal de Castiella, la consistencia necesaria de esta labor en la aproximación al ámbito europeo hasta mediados los años sesenta.

Es más, si bien se observa desde los primeros momentos cuál es la línea de fractura del Ministerio Castiella respecto al de su antecesor, también se debe observar que muchos de sus planteamientos se fraguarán ya en la década de los sesenta y que estos se desarrollarán de forma paulatina.

En líneas generales, se mantendrá, por tanto, la dinámica

de no poder concretar unos objetivos claramente definidos y ser sustituidos por unos objetivos "*potenciales o deseables*" que se transformarán en líneas de acción, dependiendo del precario equilibrio entre "*aproximación y diferenciación*" de Occidente - como en el caso de Gibraltar o de la política mediterránea-, de la situación política interior -caso de las relaciones con los Estados Unidos o en la descolonización de las posesiones africanas-. Sin embargo, sus orientaciones básicas predefinen los derroteros de la política exterior española durante la transición democrática, cuestión en la que sí se observa una unanimidad bastante generalizada por parte de los especialistas en política exterior española (81).

En definitiva, se volverá a recaer, contra la voluntad del propio Castiella, entre 1957 y 1962, en la dinámica de refugiarse en difusos principios que nada concretan y que imposibilitan una planificación digna de tal nombre.

El bienio 1957-58 es un período crítico en múltiples ámbitos del franquismo a los que no es ajena la acción exterior. Describe los intentos de desarrollar una política exterior de nuevo cuño que se hallan en el sustrato de estas "directrices sobre política exterior" y que terminan, en su defecto, definiendo la formulación del anterior "decálogo sobre relaciones internacionales del franquismo", al que se complementará, por lo que a Europa se refiere, con un esfuerzo por dejar constancia de un *aviso a navegantes* en el cual se reafirmaría que el Régimen podía y debía evolucionar hacia formas más liberales y más acordes con los sistemas políticos imperantes en la Europa Occidental. Sin embargo, como afirma Angel Viñas:

"Aparte de tratar de conseguir una mejora de la imagen y de tender a normalizar su status en las relaciones internacionales, parece extraño que el régimen pudiera aspirar entonces seriamente a alcanzar unos objetivos más definidos, en ausencia obligada de una estrategia en política exterior que se compensaba para consumo interno, por algunos golpes de efecto, mucha retórica y por la mejor o peor solución a las crisis que se abrieron a la mortecina diplomacia española. Ni siquiera con respecto a los Estados Unidos cristalizó una política consistente". (82)

1.2.2. Objetivos "potenciales o deseables" en la relación con Europa.

El maniqueísmo habitual en el lenguaje del Régimen, las interpretaciones sesgadas sobre la posición exterior de España, las simplificaciones excesivas sobre la realidad internacional afectadas por un feroz reduccionismo anticomunista y la manipulación consciente de la historia de las relaciones entre Europa y España, darán lugar a un importante número de paradojas.

Quizás, una de las más sobresalientes sea que Europa va a pasar, en apenas quince años, de ser, en la publicística del Régimen, de representación de la "masonería internacional", una de las encarnaciones por antonomasia de los enemigos de España en su particular cosmología durante la inmediata posguerra mundial, y junto al comunismo origen de todo tipo de desgracias y padecimientos, a ser la representación del "milagro", del desarrollo económico, de superiores niveles de vida, y ya en la década de los sesenta, el anhelo general de la sociedad española y la esperanza de cientos de miles de emigrantes. (83).

Esta pendulación se realizará gradualmente con momentos de retroceso -sin renunciar a los feroces ataques para consumo

interno en situaciones concretas y ante determinadas circunstancias que fueron consideradas como una amenaza para los fundamentos del Régimen-, a lo largo de la década de los cincuenta y primeros sesenta.

En el área informativa exterior que, evidentemente, era un reflejo de la política informativa en su conjunto, se mantenía esta actitud meramente defensiva, una presencia formal destinada a negociar, asimismo, un "status" no excesivamente incómodo. En el fondo, el área de información de la dictadura fue uno de los reductos del viejo concepto de propaganda que como tal desapareció de Europa tras la derrota de los fascismos.

La propia actitud hacia el cine que describe Roman Gubern con presiones sobre productoras, distribuidoras y de índole diplomática sobre Gobiernos, para evitar la exhibición de películas con temáticas que pudieran herir la irritable sensibilidad del Régimen, es un perfecto ejemplo. (84)

Como afirma Fernando Puig de la Bellacasa:

"El régimen de Franco estaba preso de su evidente complejo de "Dorian Grey", es decir, por la obsesión y conciencia de su mala imagen y por la negativa a reconocer que su mala imagen se correspondía con una mala realidad" (85).

Desde las connotaciones paranoicas de los duros años del aislamiento y de la "conjura internacional contra España" al discurso voluntarista, resultado de la elección del "mundo libre" como "área de deseable integración, sin rechazar ninguno de los compromisos que nuestra pertenencia pudiera acarrearlos" (86), repetido incesantemente por Martín Artajo y aunque de forma más matizada también por Castiella, se pretende desconocer la íntima relación entre política interior y política exterior, como si de

dos personalidades distintas se tratara dentro de un mismo ente.

Entre ambas posiciones, se observa una cierta lucidez y, sobre todo, la suficiente capacidad de gestión que permitió tanto un efectivo, pero condicionado, acercamiento a Europa Occidental como la salvaguarda y el mantenimiento del Régimen.

Es evidente que el Gobierno español miró con ironía las instituciones europeas hasta finales de los años cincuenta. Éste será el punto de inflexión que marque el cambio del "negro al blanco". Hasta esas fechas, el Régimen, con escasas excepciones, había considerado el proceso de construcción europea y sus realizaciones como simplemente "utópicas en sus objetivos, pero políticamente peligrosas en sus resultados". Es más, cuando el Gobierno español se interesó por su posible participación, lo hizo sin querer transigir en ninguna de las condiciones políticas requeridas para participar en ellas.

El propio general Franco expresará su opinión sobre el proceso de construcción europea en conversación con Horace Smith, enlace entre la Cámara de Representantes de Estados Unidos y el Departamento de Estado. Interpelado Franco, en diciembre de 1951, sobre su opinión acerca de la federación de Estados europeos, afirmará:

"Me infunde pocas garantías ya que veo en la mayoría de los países miembros una falta de buena fe en el objetivo que persiguen. El espíritu de nacionalidad con un criterio más bien egoísta se deja traslucir por la forma de actuar de dichos países; más aún cuando las directrices de la política de esas naciones está orientada por el socialismo" (87).

El problema, por tanto, del progresivo acercamiento de España a Europa Occidental, hemos de considerarlo a partir del siguiente parámetro: definido con claridad desde finales de los

años cuarenta y primeros cincuenta el "techo" de relación del franquismo con la Europa Occidental y cifrado éste en la homologación del Régimen español con los de la Europa Occidental, ¿hasta dónde podía llegar la España de Franco?

Es evidente, como afirma José María de Areilza, que:

"Una España europea significaría una nación plural, con parlamento libremente elegido y democracia partidista, pero eso significaría tanto como enterrar la sangrienta querella de la Guerra Civil y superar la funesta dicotomía de las dos Españas" (88).

Lo que supone, de hecho, la existencia de un veto permanente en una aproximación política a Europa por parte del Jefe del Estado. Una España con las instituciones políticas representativas bloqueadas desde 1939 por un régimen personal que quería saber lo menos posible sobre cierta evolución del mundo exterior y de las novedades que en la posguerra mundial suponía la comunión doctrinal de los Estados europeos con los principios democráticos, sin embargo, no podía quedar al margen de la evolución socioeconómica ni de la dimensión estratégica de su defensa.

La búsqueda del equilibrio entre el veto de Franco, anhelado por las fuerzas más inmovilistas del matizado pluralismo de la "coalición reaccionaria" (89) -sobre todo por aquellos grupos más desfavorecidos por cualquier cambio en el "status quo"-, y la necesidad de aproximarse socio-económicamente a Europa, marcarán la evolución de los objetivos *potenciales o deseables* en política exterior hacia Europa.

Este estado de cosas se hace particularmente visible en el entorno que rodea el proceso de liberalización de la economía española a través del plan de Estabilización y Liberalización,

los problemas de fondo aparecían cada vez que se rozaba el plano político. Esta interpretación ayuda a entender cómo se generan gran parte de las contradicciones que se aprecian en la política exterior española hacia Europa y facilita la comprensión de los problemas de definición exterior del Régimen respecto al Viejo Continente, así como los titubeos y las dudas ante la formulación de objetivos, la planificación de actuaciones por los órganos centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores, y de la misma ejecución por su Administración periférica.

Progresivamente, desde la llegada de Castiella, se irá apreciando en el Palacio de Santa Cruz la necesidad de desvincular en lo posible la situación interior de España de su política exterior, circunstancia que se hará mucho más evidente en la década de los sesenta, cuando se plantee realmente el "Spain is different" no sólo como "slogan" turístico, sino también como un programa político ante Europa. Los problemas y las referencias a la política interior suponían una preocupación constante a la que era muy difícil, más aún en el ámbito europeo, dar respuesta adecuada.

Era preciso, entre otras cuestiones, hacer comprender a Europa una serie de mínimos en la situación interna de España que cuando menos, si no homologase, sí aproximasen a los sistemas políticos de la Europa Occidental: la existencia de un Estado de Derecho, la representatividad de las Cortes, la aceptación del difuso e impreciso concepto de "democracia orgánica" frente al de democracia parlamentaria (inorgánica), y sobre todo, alimentar la idea de que el Régimen podía evolucionar hacia formas más liberales (90).

Esta situación delimita el plano, por antonomasia, de la acción exterior hacia Europa: el marco tradicional de las relaciones bilaterales y a corroborar la mediatización a que estaba sometida la elaboración de la política exterior española por el mismo Régimen.

En efecto, se pueden distinguir unos objetivos mucho más nítidos, distintos en la acción bilateral respecto de la multilateral que bascularían de la normalización diplomática con los países del entorno de la Europa Occidental a la implementación de la política bilateral, como fórmula de acercamiento a los organismos regionales europeos de tipo eminentemente económico:

a/ La normalización diplomática con los países del entorno de la Europa occidental será, durante gran parte del período Artajo, el objetivo prioritario para centrarse, al final del período, en un esfuerzo por soslayar los contenciosos políticos bilaterales en aras de una colaboración económica, entendida no más allá de las necesidades inherentes del comercio exterior y a su estructura de acuerdos bilaterales de comercio y de pagos, sometidos a revisión de forma anual y muchos de ellos semestralmente como consecuencia del intrincado sistema constituido por cláusulas especiales, textos preferentes, compensaciones de prestaciones recíprocas (91).

En definitiva, se supeditaba progresivamente las relaciones políticas marcadas en mayor o menor proporción, a los límites de relación de una dictadura con una democracia, límites naturalmente aximétricos.

b/ La implimentación de la política bilateral como fórmula

de acercamiento a los organismos regionales europeos será una línea de actuación básica en el período Castiella. En medios del Ministerio de Asuntos Exteriores se consideraba que la aproximación a los organismos europeos:

"No podía ser el resultado más que de acuerdos políticos concluidos con los principales Estados industriales que contrarresten los efectos del aislamiento económico de que fue objeto nuestro país en los años decisivos del Plan Marshall".

La mejora progresiva de las relaciones bilaterales con los países del entorno europeo, fundamentalmente los grandes Estados tradicionales -Francia y la República Federal de Alemania, principalmente-, facilitará esta línea de acción. No se trataba ya de soslayar problemas políticos como en el período precedente, sencillamente se habían agotado las posibilidades que cabría esperar, dadas las circunstancias de la relación bilateral, desde un punto de vista económico. Esta situación exigía a la diplomacia española una nueva perspectiva de relación: el Régimen necesitaba ir sustituyendo acuerdos bilaterales de comercio y pagos por arreglos y conciertos multilaterales, para lo cual era ineludible desarrollar un proceso de negociación simultánea con todos los países afectados (92). Éste será, significativamente, el caso de la OECE.

En lo que concierne al proceso de construcción europea y los organismos regionales europeos a que dió lugar, tenemos necesariamente que considerar la actitud observada por éstos hacia los esfuerzos españoles por entrar en las corrientes de cooperación económica (1955-1959) y, en un segundo momento, el desarrollo de los mismos ante el proceso de construcción europea (1959-1962). Generalmente se ha observado la relación entre la

España de Franco y la construcción europea con un cierto reduccionismo, como un conflicto limitado a las libertades democráticas que, si bien es cierto, no por ello resume totalmente la realidad.

Evidentemente, el peso de los intereses económicos jugará un importante papel en estas relaciones como reflejan Marques, Chastagnaret y Manuel Jesús González o en la época Prados Arrarte o Fuentes Quintana y reconoce el mismo Régimen a través de Ullastres o Antonio Robert (93), y como ya se intuía, incluso desde los medios de la oposición en el exilio como el caso de Rodolfo Llopis (94), las dificultades para la participación de España en la CEE eran no sólo de índole política, sino que existía también un componente económico fundamental.

Es necesario destacar esta circunstancia, pues la propia marcha del proceso de construcción europea forzaba una aproximación por parte de España a las instituciones de la Europa Occidental con mayor carga política, al tiempo que la realidad política le alejaba y suministraba a los países comunitarios una interesante cortina de humo para esconder detrás ciertos recelos económicos, como recientemente ha manifestado Guy Hermet (95).

Pero también jugará un papel importante el esfuerzo en la mejora de las relaciones bilaterales con algunos países en los que intervienen elementos diferentes. Los éxitos en esta dirección alentarán y autojustificarán el "imposible" esfuerzo de aproximación al proceso de integración europea. Dos países serán básicos para la comprensión de esta dinámica, Francia y la República Federal de Alemania.

Para el caso de las relaciones con Francia, tras la crisis

de la IV República y la llegada al poder de De Gaulle, el problema del Norte de Africa, mucho más agudo que durante los primeros años de acercamiento franco-español del Gobierno Pinay, será evidentemente el factor decisivo (96).

Por lo que respecta a las relaciones con la República Federal de Alemania, aparte de las ya manidas alusiones a las ciertas afinidades con determinados sectores de la democracia cristiana bávara (CDU), tampoco podemos perder de vista el nuevo papel que intenta jugar la República Federal de Alemania en Europa, ni la importancia estratégica de España en la defensa de Occidente y, en un plano material, la necesidad tanto de mano de obra barata como de abrir mercados que precisaba el "milagro" alemán del Canciller Adenauer (97).

No se planteará, sin embargo, la cuestión de una aproximación efectiva por el Régimen de Franco, es decir, un abandono progresivo de la política de espera -aplicada tras el fracaso en el intento de participar de los beneficios del plan Marshall y de ingresar en la OTAN-, hasta 1955 con el inicio de la cooperación técnica en el marco de la OECE y el cambio de rumbo del Consejo de Europa.

Asimismo, será tan sólo desde 1957, tras la firma del Tratado de Roma y coincidiendo con la apertura del debate sobre la liberalización económica, cuando se intente desarrollar una política hacia los organismos regionales europeos propiamente dicha, que contemple los aspectos económicos y técnicos -pero también, y ahí la novedad, políticos e ideológicos-. Mantendrá, sin embargo, en sus contenidos y formas la tendencia de

desarrollar una política de "wait and see".

El mayor de los *problemas* en la política exterior del Régimen respecto a Europa residía en que si era imposible una homologación de la filosofía de su sistema político con el de Europa Occidental, tampoco le era posible hacer olvidar totalmente su origen en un ámbito donde los esquemas demoliberales se habían hecho símbolo de distinción frente a la Europa comunista. Esta situación haría muy complicado el esfuerzo para ser considerado de igual a igual por los demás Estados europeos ante las organizaciones regionales europeas surgidas tras la Segunda Guerra Mundial. Por lo tanto, la segunda cuestión de fondo será por qué el franquismo se empeñará en mantener "in crecendo" un esfuerzo de aproximación hacia los organismos regionales europeos.

La respuesta resulta extraordinariamente compleja, ya que no existe ejecución en la función de la política exterior sin una comparación explícita o implícita de alternativas, de posibles formas de actuación, de anticipación de respuestas. A continuación, intentaremos desarrollar estos aspectos en lo que a Europa concierne.

Es preciso tener presente, en primer término, tanto las ventajas que conllevaría esta aproximación, como los riesgos que contraería el Régimen en el desarrollo de esta línea de actuación así como en el caso de no realizarla.

Eran evidentes las ventajas que traería aparejadas el conseguir desbloquear las relaciones con Occidente y no dejarlas únicamente al arbitrio de las definidas con Estados Unidos. En este sentido, se presentaba como especialmente provechosa la

profundización en la relación con la Europa no comunista. Con ello se apostaba, asimismo, por un aumento de la propia estabilidad del sistema político y se reaseguraba el mantenimiento del Régimen -vía éxito internacional-, de cara al interior y el reconocimiento en el plano multilateral ante el exterior.

Provocaría la definitiva y completa inserción de España en el ámbito occidental y facilitaría su definición internacional, con lo que se evitarían los sinsabores de una política exterior sometida a fuertes presiones y mantener líneas de acción sustitutivas -de dudosa eficacia en una situación normalizada-, que aminorasen el impacto de una incompleta e inadecuada situación en Europa Occidental.

En tercer lugar, facilitaría el crecimiento económico y la modernización de las estructuras productivas en consonancia con lo que se producía allende los Pirineos, contribuyendo, a través de esta legitimidad material, a asentar sobre bases más sólidas en el interior al Régimen y no sólo sobre la base del derecho otorgado por la victoria militar, la represión de los opositores y la desmovilización social.

En el capítulo de los *riesgos*, es preciso hacer notar que siempre se consideró como extraordinariamente peligroso para la continuidad del Régimen el forzar un aislamiento interior no impuesto desde el exterior. Su consecuencia sería una erosión gravísima del tejido productivo, el desabastecimiento de materias primas imprescindibles, lo que impediría la modernización del aparato productivo y el anhelado aumento de la producción. No obstante, es notorio que Franco hubiera preferido un perfil lo

más bajo posible de relación con Europa y no sólo en los aspectos políticos.

Sobre la cuestión de los riesgos, en caso de intentar una aproximación, se afrontaba la posibilidad de un fracaso estruendoso en el plano internacional que acabara socabando con sus repercusiones -en cierta medida-, la propia estabilidad del Régimen en el plano interior.

Era de temer, asimismo, el probable efecto mimético del entorno europeo como consecuencia de la necesaria relajación de la represión interior y del control sobre la sociedad civil. Se adoptarían unas pautas de conducta y comportamiento en el terreno económico, social y político -en la dirección de una liberalización generalizada y progresiva-, de tal modo que se entrase en una dinámica, antes o después, que afectase a los cimientos del sistema político.

Finalmente, esta *apertura internacional* y esta *liberalización interior* imprescindibles, si se quería abordar con éxito la aproximación a Europa, podía afectar negativamente a grupos de interés y grupos de presión integrados en la "coalición reaccionaria" que sustentaba activamente al Régimen a partir de las responsabilidades de Gobierno y de vertebrar los cuerpos de elite en la Administración, con lo que cabría el riesgo de romper la difícil cohesión forjada entorno a la lealtad al Caudillo y al reparto de cuotas de poder en el sistema.

Por tanto, la solución ideal se planteaba en forma de ecuación en la que era preciso despejar una variable de signo positivo (las ventajas que aportaría) y otra variable de signo negativo (los riesgos que era imprescindible arrostrar), en

función de una constante: el mantenimiento del sistema político y del régimen personal sobre el que se vertebran.

No obstante, buena parte de las ventajas, que en una valoración de la situación podrían haberse encontrado, en una aproximación de estas características, irán desapareciendo, al igual que ciertos riesgos se difuminarán, matizándose otros aspectos peligrosos para el Régimen. No era ya tan imprescindible una aproximación a la Europa representada desde los organismos internacionales desde que se consigue una cierta respetabilidad internacional y se produce la normalización diplomática con los países de la Europa Occidental.

La propia dinámica del desarrollo de políticas de sustitución ofrecía posibilidades de jugar un papel modulador ante determinadas situaciones conflictivas -como la descolonización-, en las que se veían involucrados los potenciales socios europeos. Actuaciones que podrían aumentar el prestigio del Régimen en la comunidad occidental y sobre todo, se mejorarían de forma ostensible las relaciones bilaterales con el país afectado.

El riesgo de fracasar en una acción exterior de "gran estilo" quedaba muy aminorado en el interior por el control de los medios de comunicación y la fácil apelación al sentimiento nacionalista ofendido, ya puesto en práctica anteriormente. Por otra parte, el peligro de un mimetismo de las actitudes y pautas de conducta del entorno europeo se reducía drásticamente gracias a la desmovilización social y al imperio de una cultura mesocrática.

En tercer lugar, el riesgo de enfrentamientos en el seno de

la *coalición reaccionaria* que sostenía al Régimen, existía desde el fin de la Guerra Civil, sucediéndose periódicamente y, por otra parte, no hacía sino revelar el instinto de supervivencia de la dictadura y su capacidad para la adaptación a las nuevas necesidades nacionales y circunstancias internacionales.

Conviene, por tanto, distinguir dos ámbitos a la hora de valorar los objetivos de la política exterior española hacia Europa, concretamente los que son intentos de adaptación a la situación internacional y la búsqueda de un "status" en la comunidad occidental -que les permita participar también de las ventajas de esa adscripción y no únicamente de los riesgos y peligros, verdaderos o ficticios, que la amenazaban-, y la respuesta a las necesidades originadas por la situación interior, preferentemente las de tipo económico que serán las que prevalezcan.

Tampoco se puede desconocer la actitud de recelo existente ante una aproximación a Europa que se revela tanto en el discurso oficial como de la práctica cotidiana en la acción exterior hacia Europa y que describen, a través de esta desconfianza, el esfuerzo por mantener la diferenciación respecto a Europa.

Sintetizando, en líneas muy generales, respecto al proceso de construcción europea podemos observar los siguientes rasgos:

a/ Percepción. Inquietud ante el proceso desarrollado desde 1945, aunque en el plano de las declaraciones formales, la tendencia es hacer manifestaciones del siguiente tono: "Ve con simpatía los esfuerzos tendentes a eliminar viejas querellas y a vigorizar el continente mediante instituciones y organismos que le den homogeneidad económica" (98).

b/ Actitud. Abiertamente crítica. Para el Régimen era imprescindible "un cambio de los procedimientos, una lealtad recíproca y una prescripción del espíritu de privilegio". Asimismo, se condenaba vehementemente la componente política existente en el proceso de construcción europea en forma de: "(...) sectarismos políticos que son los que saltando sobre los intereses permanentes y generales, rompen los cuadros de la tan necesaria solidaridad de los pueblos occidentales". Y desconfianza hacia los objetivos que se perseguían.

En un informe del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre los Tratados de Roma, se afirmaba:

"No estamos muy seguros de que las ambiciones y nobles aspiraciones de unos Estados Unidos de Europa respondan a la realidad práctica. Las naciones viejas del Occidente europeo han formado a través de los siglos su propia personalidad que no puede borrarse. Pueden y deben asociarse para fines concretos y determinados de interés general, que con el trato y la interdependencia conviertan esas asociaciones en cada día más íntimas (...)". (99)

c/ Líneas de actuación. En general, mantenimiento de una política de "**compás de espera**": vigilancia de la política de integración europea y valoración de los problemas y dificultades de adaptación que supondría el avance hacia cualquier forma de integración. Básicamente, estas líneas de actuación "pasiva" se complementarían con una respuesta "activa" en el caso de que se hiciesen patentes los dos supuestos siguientes: 1/ necesidad de la política interior, sobre todo en el terreno económico, de una acción inmediata tendente hacia la *aproximación* o la *diferenciación* y, 2/ cambio brusco en la evolución del proceso de construcción europea que supusiese una mejora de las posibilidades de éxito en caso de intentar una

aproximación, o que implicase un esfuerzo de adaptación a las nuevas circunstancias.

d/ Objetivos. Tal vez más que de objetivos explícitos tengamos que referirnos a objetivos *potenciales o deseables*, entendidos como un esfuerzo consciente de participar en todo organismo regional europeo, preferentemente de carácter militar y económico-técnico, en el que se pudiera introducir España con el objeto de intentar forzar la entrada como miembro de pleno derecho y, en su defecto, conseguir algún tipo de vinculación ventajosa para España en aquellos organismos de mayor significación política: OTAN, OECE, CEE, Consejo de Europa.

Lo cierto es que las relaciones entre España y el proceso de construcción europea se verán afectadas por el difícil equilibrio en la tensión existente entre "*aproximación*" y "*diferenciación*". El resultado, como afirma María Teresa Laporte, de la incidencia sobre el Régimen de la relación con Europa se puede resumir en tres proposiciones:

"(...) reforzó las reformas económicas que se habían comenzado, no produjo ningún cambio político significativo de evolución hacia la democracia y puso de manifiesto numerosas tensiones que pervivían latentes en la España de Franco". (100)

Como corolario, nos gustaría recordar que, si bien es muy conocido el "adagio" de que un Estado no puede aplicar dos filosofías, una para el interior y otra para el exterior, ni mantener indefinidamente bajo su control a los ciudadanos, también lo es otro antiguo aforismo que viene a decir que una política exterior no la realiza quien quiere, sino quien puede.

2. El Ministerio de Asuntos Exteriores y la acción exterior de carácter multilateral en Europa.

2.1. La Administración exterior: el Ministerio de Asuntos Exteriores ante los Organismos Regionales Europeos (ORE's).

Si bien, desde un punto de vista algo restrictivo, se ha venido considerando tradicionalmente por parte del Derecho Administrativo al Ministerio de Asuntos Exteriores como la genuina expresión de la Administración exterior, un simple vistazo a la situación actual nos sirve para comprobar cómo ésta se extiende más allá del ámbito concreto de los Ministerios de Asuntos Exteriores -como observaremos posteriormente-, a la hora de hablar de la unidad de acción de la acción exterior del Estado.

Según Aurelio Guaita, son características de la Administración Exterior la acusada discrecionalidad, comparativamente a la que se aprecia en otras ramas de la Administración del Estado, y su marcado carácter político. Estas facultades, según Guaita, se fundamentan en la posibilidad del nombramiento de Embajadores fuera de la Carrera Diplomática y en la posibilidad de separar libremente del servicio a los Embajadores y Ministros Plenipotenciarios. Afirma, asimismo, que es tradicional considerar como actos políticos las cuestiones referentes a las relaciones internacionales y, en consecuencia, considerarlos también irrecurribles en lo contencioso-administrativo. (101)

Desde nuestro punto de vista, Guaita describe indudablemente características de la Administración Exterior, sin embargo,

parece confundir dentro de una lógica burocrática la parte con el todo: algunas particularidades relativas a los funcionarios y definir todos sus actos como de gobierno dentro de la actividad de negociación, no cubren toda la realidad.

Según Jesús Núñez Hernández, la Administración Exterior tiene como misión la realización de cuatro actividades esenciales: a/ negociación de tratados, convenios internacionales y demás acuerdos con otros Estados; b/ representación de los más altos poderes del Estado fuera del Territorio nacional, mediante la plenipotencia del Embajador que cubre a todos los demás miembros de la Embajada; c/ información de todo aquello que ocurre en otros Estados y que se consideren realizaciones o proyectos futuros; d/ protección de los intereses y de las personas connacionales que se encuentren permanente o transitoriamente en el territorio de otro Estado. (102)

Es evidente que esta multiplicidad de funciones que ha de requerir una multiplicidad de atribuciones, complica la estructura de la Administración Exterior. El hecho de que todas estas misiones hayan de realizarse fuera del territorio nacional, exige la mayor discrecionalidad posible y una politización que corresponde a las más altas esferas del Estado.

Asimismo, se mantiene jurídicamente que todas las relaciones internacionales del Estado se rijan principalmente a través de un Ministerio "ad hoc", que es el de Asuntos Exteriores. Existe, por tanto, un Departamento "central" encargado de este tipo de relaciones, y que habrá que coordinar las que se dirigen a lo mismo por parte de otros ministerios. Por otra parte, existen en cada uno de los países con los que se mantienen relaciones

diplomáticas, conjuntos de servicios públicos y órganos delegados presididos, dirigidos y hasta encarnados por el Embajador. Además de la Administración Central, existe, en consecuencia, unos órganos exteriores o periféricos a la misma, que en líneas generales responderían al siguiente esquema:

----- ORGANOS DE LA ADMINISTRACION EXTERIOR -----		
CENTRALES (Internos)	- Ministerio de Asuntos Exteriores	
	- Departamentos coordinados por él	
	- Administración institucional	
PERIFERICOS (Externos)	- Centrales	- Embajada o Misión
	(Competencia territorial total)	- Agregadurías
	- Periféricos	- Consulados
	(Territorio limitado)	- Oficinas de competencia especial

Fuente: NUÑEZ HERNANDEZ, J. La función consular... pg. 15

Por nuestra parte, utilizaremos esta clasificación con un criterio puramente funcional, ya que intentaremos hacer hincapié fundamentalmente en los factores de tipo político en el estudio del Ministerio de Asuntos Exteriores y siempre procurando atenernos a aquellas cuestiones que se hallen relacionadas con la dimensión multilateral de la política exterior española y el proceso de construcción europea.

2.1.1. Administración Central: conflictos interdepartamentales y pugnas burocráticas.

Posiblemente, uno de los mejores indicadores del cambio experimentado en la Administración exterior respecto a la acción multilateral sean los datos económicos. Algunas cifras pueden considerarse, en este sentido, como bien expresivas de la transformación de la posición internacional de España y del interés mostrado por el Régimen desde 1955 por instalarse en la dinámica de la cooperación internacional y, como posteriormente desarrollaremos, de forma un tanto forzada por aproximarse al proceso de integración que se desarrolla en Europa.

En efecto, es especialmente significativo cómo los pagos realizados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, en concepto de cuotas a organismos internacionales, van a incrementarse espectacularmente en apenas seis años -pasa de 5,20% del Presupuesto total del Ministerio en 1955, al 11,91%, en 1962-. Según los Presupuestos del Estado, estas partidas pasarán de 15.717.065 pts. en 1956 a 57.482.056 pts. en 1958, y a ser 128.000.000, en 1962 (103).

La transformación señalada responde no sólo a la llegada de Castiella al Palacio de Santa Cruz, sino, sobre todo, a la distinta situación de España en el contexto internacional respecto a la que era tan sólo unos años antes. El interés del Régimen por ampliar su presencia en la escena internacional se manifiesta a través del constante incremento de las cantidades presupuestadas a favor del Ministerio de Asuntos Exteriores. Puede precisarse, en esta dirección, que desde 1954 se va duplicando aproximadamente el presupuesto del Ministerio de

Asuntos Exteriores cada dos ejercicios: del ejercicio 1955-56 al ejercicio 1962-63, se pasa de 297.888.920 pts. a 1.074.667.944 pts (104).

Este aumento -más que notable a pesar de la inflación, la devaluación de la peseta y de la nueva situación económica tras el plan de Estabilización- será, sin embargo, insuficiente para los logros que se querían alcanzar. En efecto, ante estas cifras es necesario realizar dos consideraciones.

Por una parte, la causa de estos incrementos se halla en relación con la progresiva inserción internacional de la España de Franco. De otra, es necesario destacar la importancia relativa de las cuotas destinadas a los organismos internacionales, singularmente hacia las agencias especializadas de Naciones Unidas y hacia la OECE. Por otra, una proporción considerable de este aumento presupuestario irá a enjugar las cuotas que le corresponden a España en aquellos organismos internacionales en los que va ingresando y a atender las necesidades de nuevas legaciones que se crean, así como su mantenimiento.

Sin embargo, estos incrementos en los Presupuestos serán insuficientes. La falta de recursos económicos fue una de las causas fundamentales en las dificultades y retrasos para el ingreso en algunas organizaciones consideradas prioritarias. Esta situación será especialmente patente en el caso del Centro Europeo de Investigación Nuclear (CERN), a pesar del inusitado interés mostrado por el Régimen para poder desarrollar programas nucleares propios.

Asimismo, también se encontrará presente en las interminables negociaciones sobre la cuota española en la OECE

y sus organismos técnicos, aunque en este caso se halle esta situación vinculada a la actitud del Ministerio de Comercio en la negociación (105).

Por lo que respecta a la Carrera Diplomática, recientemente se ha puesto de manifiesto, a partir del trabajo realizado por Luís Togores y José Luís Neila sobre la Escuela Diplomática, los esfuerzos de renovación realizados en el proceso de formación y selección de los diplomáticos, con el objetivo de lograr unos funcionarios más acordes con las cambiantes circunstancias de la política exterior española. Esfuerzos, sin embargo, que no se verán acompañados del incremento presupuestario en la magnitud requerida, pero que se perciben en los intentos de actualización de temarios y asignaturas, mejora general de la docencia y continuidad en el mantenimiento de las reformas organizativas tanto de la Escuela Diplomática como de otras instituciones creadas con propósitos semejantes como la Escuela de Funcionarios Internacionales o el Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional. (106)

Sin embargo, el número de españoles trabajando en organismos internacionales será significativamente bajo en todo el período. Se dará incluso la paradoja de que algunos de estos funcionarios, como en el caso de Xavier Flores, colaborarán activamente con la oposición en el exilio o bien, como en el caso de la UNESCO y otros organismos técnicos o culturales de Naciones Unidas, procederán de la diáspora de 1939 o serán hijos de ella. (107)

No obstante, el mundo internacional abría interesantes horizontes profesionales a las nuevas generaciones de españoles

que no habían combatido en la Guerra Civil. No era ya únicamente la Carrera Diplomática, existían otros ámbitos hacia donde orientar vocaciones. La necesidad de personal especializado para el servicio en organismos internacionales se configuraba como un aliciente que sintonizaba con ciertos anhelos de la juventud española de estratos sociales superiores en los años cincuenta.

Es preciso, asimismo, considerar el paulatino aumento de las plazas convocadas para el ingreso en la Carrera Diplomática y los esfuerzos por desarrollar plataformas que permitiesen la formación y posterior introducción de españoles o extranjeros formados en España como funcionarios internacionales en los años cincuenta.

Sin embargo, no se observa correlación entre el número de plazas a concurso y la progresión geométrica que se da en la participación de España en organismos internacionales, sobre todo en lo que a la Carrera Diplomática se refiere. El máximo de las plazas convocadas no coincide con el aumento exponencial de la participación en organismos internacionales que se produce desde 1958. Tan sólo se adelantará la Entrega de Despachos de las promociones de 1957 y 1958. Cuando se produzca un aumento notable en las plantillas de la Carrera Diplomática será ya en los años sesenta (108).

Por otra parte, el lento pero paulatino aumento de funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores destinados a Organismos Internacionales -desde 1957, Dirección General y anteriormente a 1952, Convenios Generales- es otro elemento a considerar. Se va a aumentar de diez diplomáticos en el Ejercicio 1954-55 a dieciocho en el Ejercicio 1959-60. La demanda de

personal diplomático y no diplomático, sin embargo, va a ser una constante por parte de los directores del servicio anteriores al *período Castiella*, Pedro Cortina Mauri y José Manuel Aniel Quiroga, que refleja la cada vez mayor necesidad de prestar atención a los ámbitos multilaterales de la acción exterior.

La escasez en recursos humanos es más grave si consideramos que de Organismos Internacionales dependerán también las relaciones con Naciones Unidas desde 1955, y que sus organismos especializados absorberán gran parte de los recursos tanto en la Administración Central como en la Periférica.

Esta situación se complica aún más si se presta atención a la dolosa falta de experiencia en diplomacia multilateral entre la mayoría de los funcionarios tanto teórica como sobre todo práctica. Hecho que potenciará el papel de algunos destinos y el puesto en el Escalafón de algunos diplomáticos como los enviados al Consulado español en Estrasburgo, -casos de Román Oyarzum y el Marqués de Santa Cruz Iguanzo-. De la misma manera, el servicio de Organismos Internacionales se convertirá en antesala de puestos de mayor responsabilidad en la Administración periférica, una vez familiarizados con los problemas multilaterales.

Siguiendo con el capítulo de las carencias, la inexistencia de órganos de planificación para la política exterior digno de tal denominación será, si excluimos el Gabinete Técnico del Ministro, círculo de asesores de Castiella, o una "Junta Consultiva encargada de informar sobre las directrices de política exterior y las cuestiones de carácter funcional orgánico del departamento" de nombre más largo que su contenido real,

creada por Orden de 7 de febrero de 1952, por otra parte, otra deficiencia importante.

Obviamente, esta situación es extrapolable a la política respecto a los organismos regionales europeos, donde la Dirección General de Organismos Internacionales tenía graves problemas para intentar coordinar actuaciones por rutinarias que parezcan, y más lejos de sus posibilidades quedaba una programación precisa y definida más allá de la esquemáticamente apuntada en sus memorias anuales.

Estos hechos definen cómo frecuentemente las unidades ejecutivas u operativas se encontraron desbordadas por los requerimientos que planteaba la gestión diaria, la necesaria absorción de información y la obligada respuesta a los problemas cotidianos. A este respecto, puede resultar elocuente que tan sólo Naciones Unidas llegaron a absorber el trabajo de tres Subdirecciones Generales, mientras que el proceso de construcción europea o la CEE no será competencia de ninguna Dirección General constituida a tal efecto, hasta finales de 1964 (109).

a) La representación diplomática acreditada. Tan sólo existirá una Delegación ante la OECE desde 1955, (con rango de Embajada desde 1958) y ante la CEE desde 1960, con la particularidad de que la Embajada en Bruselas tenía doble acreditación: ante las Comunidades Europeas y ante el Gobierno belga. La representación oficiosa ante el Consejo de Europa se encontraba entre las funciones del Consulado en Estrasburgo, no existiendo una representación oficial española hasta 1977. En consecuencia, el número total de diplomáticos de Carrera acreditados de forma permanente, difícil de precisar con

exactitud, no superaría en mucho, a la altura de 1962, los diez ante los organismos regionales europeos (110).

b/ La presencia de agregados y consejeros técnicos de otros departamentos ministeriales. La designación del exSubsecretario de Economía Exterior al frente de la representación ante la OECE, indica las dificultades burocráticas para su formación. Tan sólo dos diplomáticos se encontrarán acreditados en la Delegación de París, tras el "interin" protagonizado por Oyarzum de enero a marzo de 1955, uno en funciones de enlace con el Ministerio -y, sobre todo, con la Embajada en París-, y otro, en calidad de Secretario de Embajada. Esta organización se complementará, desde 1958, con la presencia de un Ministro Plenipotenciario.

En el mismo sentido, se potenciará progresivamente con la presencia de técnicos del Ministerio de Comercio, la Embajada en Bruselas tras la apertura de relaciones diplomáticas con la CEE, proceso que finalizará con la creación de una Representación permanente ante la CEE, independiente de la Embajada en Bruselas en 1964 y el nombramiento de Alberto Ullastres para el cargo de Embajador.

La representación ante otros organismos de carácter técnico recaía en Delegaciones donde no estaban acreditados diplomáticos en muchas ocasiones, cuando afectaban directamente a competencias de Ministerios técnicos -puede ser el caso de la Oficina de Patentes, en Berna, o del CERN, en París-.

El caso contrario se puede observar respecto a la OIT, donde la representación recaía en un equipo con la presencia de un diplomático, sin embargo, en este caso la situación será consecuencia de la inercia resultante de formar parte la OIT del

sistema de Naciones Unidas y el papel jugado por Asuntos Exteriores en la coordinación interdepartamental, uno de los pocos ejemplos de este tipo que se puede observar. Asimismo, se aprecia una progresiva participación de técnicos y altos cargos de otros ministerios en la asistencia a conferencias y reuniones internacionales según se va avanzando en la década de los cincuenta, directamente relacionada con la reducción en la presencia de personal diplomático en estas delegaciones. En este sentido, el caso de las negociaciones con el Banco Mundial y el FMI o las desarrolladas en el GATT, son perfectos ejemplos.

En consecuencia, la unidad de acción exterior se manifiesta, en muchas ocasiones, como un mero enunciado teórico que no se ajustaba con la realidad, si tenemos en cuenta cierta distribución de funciones, no escrita pero existente, de hecho, en la acción exterior, entre las *familias políticas* identificadas con el Régimen.

Aparte de los miembros de la Carrera Diplomática y los tradicionales agregados militares, existirá una nueva tecnocracia que irá controlando las agregadurías técnicas en Embajadas, Representaciones y Misiones permanentes, generalmente procedentes de los Ministerios económicos desde 1957, y que verán aumentar su independencia desde la desaparición de la Subsecretaría de Economía Exterior; la Falange y el Movimiento, la primera a través del rápidamente desaparecido tras la contienda mundial "Servicio Exterior", el segundo a través de los agregados de prensa y los servicios de emigración y trabajo controlados por la organización sindical, principalmente, definen esta compartimentalización de cuerpos y ámbitos de actuación en la

acción exterior.

Esta circunstancia afectará a la coordinación de la política exterior, introduciendo disfunciones ya desde los propios canales de comunicación. De una parte, no enriquecerá la información proporcionada desde la Administración Periférica respecto a los órganos centrales. De otra, potenciará las divergencias que sobre la acción exterior se producían entre distintos sectores del Consejo de Ministros.

Los cuerpos de elite de la Administración tenían, como afirma Alejandro Nieto, "lealtad pasiva y obediencia ciega, entendida como incapacidad para rebelarse" (111). Entre los diplomáticos también se manifestará esta actitud, después de las purgas realizadas en la Carrera Diplomática tras la Guerra Civil y las nuevas incorporaciones producidas en los años siguientes. Por otra parte, las nuevas generaciones -desideologizadas en muchos aspectos-, que surgen en el seno de la Alta Administración y que ocupan parcelas características del poder político a lo largo de los años cincuenta, hacen posible, según Nieto, que en España "se introduzca una auténtica burocracia o gobierno de los burócratas".

Si bien, como afirma Viñas, no cabe duda de la lealtad, en líneas generales -aunque casos como los de Vicente Girbau, Julio Cerón o Fernando Morán son muy significativos-, al sistema político de los miembros de la Carrera Diplomática, también es cierto que éstos no desempeñaron puestos importantes en el resto de la Administración. Se carece todavía, desgraciadamente, de estudios sociológicos sobre la composición y las actitudes políticas de los funcionarios al servicio de la política exterior

española -con la excepción del trabajo sobre Lequerica-, aunque es interesante destacar la existencia de un acatamiento formal del Régimen en algunos casos y de un doble juego político realizado por otros miembros de la Carrera Diplomática.

Tampoco se puede dejar de señalar que, en ocasiones, las condiciones de trabajo se hacían difíciles en el ámbito personal e incluso profesional de la Administración Periférica, como tampoco desconocer que el Ministerio de Asuntos Exteriores podía ser especialmente sensible, en algunos aspectos de la acción exterior, a las presiones de otros departamentos ministeriales, complicando la ejecución de instrucciones concretas y en ocasiones contradictorias.

Algunos casos concretos, como especialmente los de Embajadores en determinados países europeos o en Estados Unidos, no gozaron siempre de la total confianza política de Franco ni de Carrero Blanco, sobre todo en el *período Castiella*, aunque su lealtad personal estuviera en todo momento garantizada, casos como el de José María de Areilza expresan perfectamente esta situación (112). Embajador en Washington y en París, tanto en cuanto se necesitaban personas que aportaran una cierta "aura" de liberalismo al Régimen. La adscripción monárquica o los contactos con la oposición en el exilio y el círculo formado en torno a Don Juan de Borbón hacían a Areilza candidato a una cierta desconfianza. En realidad, formaba parte, sobre todo, el período de su Embajada en París, de la estrategia impulsada por Castiella de mantener señales hacia Europa de que el Régimen podía y debía evolucionar hacia fórmulas más democráticas, más en sintonía con el entorno democrático Occidental. (113)

En sentido contrario encontramos el caso de Alfredo Sánchez Bella y su nombramiento como Embajador en Roma por presiones del propio Carrero Blanco y ante la oposición del titular de la Cartera. En conversación con quien suscribe este trabajo, Sánchez Bella reconoció que su nombramiento obedecía a la estrategia de los *servicios de información* de Presidencia del Gobierno y que su nombramiento tenía por objeto la coordinación de las informaciones recibidas sobre Europa Occidental. (114)

El modelo de organización de la Administración Exterior, diseñado en la posguerra mundial para unos niveles de relación marcados por el aislamiento y unas dimensiones de las transacciones exteriores próximas a una "economía de sitio", favoreció el desarrollo de un "statu quo" entre los Ministerios de Exteriores y Comercio.

La reorganización de la Administración Central del Estado de 20 de julio de 1951, con la creación del Ministerio de Comercio deterioró visiblemente el inestable equilibrio existente al atribuir un peso decisivo a la Subsecretaría de Economía Exterior -creada por Decreto-Ley de 1 de febrero de 1947-, y que inicialmente recogía las experiencias aportadas por la Comisión Interministerial de Tratados de Comercio Exterior en cuanto al modelo de relación con el Palacio de Santa Cruz, posteriormente reconvertida en la Comisión Consultiva de Comercio y dependiente de éste Departamento.

La reorganización del Ministerio de Comercio, desarrollada por el Decreto-Ley de 15 de enero de 1952 y la ampliación de competencias de la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio

no harían sino agravar esta situación. Su desaparición, diez años después de su creación, por el Decreto de 3 de mayo de 1957 no aminoraría la intensidad del conflicto, antes bien, persistían cuando no se agudizaban los problemas de relación y la capacidad de coordinación. (115)

En esencia, el precario equilibrio mal que bien se mantuvo entre ambos Ministerios mientras las relaciones exteriores se desarrollaron con un perfil bajo y dentro de las relaciones económicas, los aspectos técnicos ocuparon un papel importante pero secundario, en un plano eminentemente bilateral. No olvidemos, en esta dirección, que el objetivo por antonomasia en este momento era la supervivencia política del régimen y se aprovecharan al máximo tanto los intereses económicos de terceros países como las necesidades de abastecimiento de ciertas materias primas existentes en España por parte de Estados Unidos y algunos países europeos, singularmente en el caso de Francia y Gran Bretaña ((116).

Sin embargo, desde 1955 toma fuerza un nuevo impulso por forzar y definir unas vías alternativas de actuación que permitieran una mayor integración de España en el concierto internacional. La inminente admisión de España en las Naciones Unidas, que se producirá el 14 de diciembre de 1955, será el catalizador de este proceso. En este sentido, ha de considerarse la Orden de 20 de Enero de 1956 por la que se reorganiza la Dirección de Organismos Internacionales.

La misma senda tortuosa, limitada y condicionada que inexorablemente conducirá hacia una dimensión multilateral de la política exterior con la entrada en el sistema de Naciones

Unidas, había sido precedida en unos meses en el plano económico con la entrada en los organismos subsidiarios de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) en el terreno agrícola, concretamente el "pool verde".

Esta circunstancia como si de vasos comunicantes se tratara, tendrá como consecuencia, en el plano de la acción exterior, un aumento de las pugnas competenciales y burocráticas entre Asuntos Exteriores y los ministerios técnicos, para el caso español singularmente, el caso del Ministerio de Comercio en primer lugar y, en segundo, a que se desarrolle un proceso de transformaciones competenciales y reformas en la Administración, que irán socabando el "principio de unidad de acción exterior" del Estado, en su formulación clásica, es decir, en contra de la tradición y del Ministerio de Asuntos Exteriores a partir de 1957.

La razón es obvia: una ampliación a la par que una mayor tecnificación de las relaciones, sobre todo comerciales, implicaba el concurso cada vez más importante de los Ministerios definidos anteriormente como técnicos. En este sentido, la intensificación progresiva de estas relaciones, fruto de la dinámica de incorporación a organizaciones internacionales de carácter "técnico", como eran la mayoría de los organismos regionales europeos -sobre todo con su dimensión en el campo de la cooperación económica- no hará sino poner en evidencia la inexorabilidad del proceso.

Asimismo, es preciso tener en cuenta las propias transformaciones producidas en el seno de la Administración Central del Estado desde 1957 con la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado y los esfuerzos de modernización

administrativa, elitismo burocratizante y juridificación de competencias que supone, y, el propio cambio de las personas con el nuevo Gobierno formado en febrero de 1957, que facilitarán esta dinámica.

Las transformaciones en la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores entre 1957 y 1958, afectarán al talante de la relación hacia otros organismos de la Administración. Respecto a los Ministerios económicos, se buscará ahora la colaboración. Los cambios en los Ministerios económicos con competencias sobre la acción exterior, fundamentalmente el de Comercio, incidirán también en las relaciones con Asuntos Exteriores.

La complejidad técnica de las negociaciones y de la dinámica de funcionamiento de las organizaciones internacionales de carácter económico darán escusa para que se consume una pérdida de competencias en Asuntos Exteriores.

Por otra parte, el propio cambio, al que hacíamos referencia más arriba, de las personas con el nuevo Gobierno formado en febrero de 1957, facilitará esta dinámica. La Entrada de Fernando Ma Castiella al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores, intentará romper con muchas de las inercias anteriores generadas no sólo bajo la dirección de Alberto Martín Artajo. Será un cambio en las personas pero también un cambio en el talante y en la forma de realizar la política exterior, acompañado de un esfuerzo de reafirmación ante la nueva y cambiante situación internacional.

Esta situación, claro está, afectará enormemente a los intentos de aproximación de España al proceso de construcción europea en varias direcciones. En primer lugar, de forma

negativa, favoreciendo en algunas instancias y en algunos momentos concretos la descoordinación de las unidades administrativas. En segundo lugar, catalizando el debate y el interés de la Alta Administración por el tema europeo, y sobre las consecuencias de adoptar tal o cual decisión sobre la posición de España ante el proceso de construcción de una Europa unida, aunque dentro, muchas veces, de un confusionismo interesado, en tal o cual dirección política o económica, por parte de todos.

Desde 1957, los cambios serán importantes y afectarán no sólo a la propia organización interna del Ministerio, -creación de nuevas Direcciones Generales, desaparición de otras-, sino también sobre el mantenimiento o no de determinadas actitudes hacia instituciones y organismos regionales europeos y, sobre todo, hacia la misión de Asuntos Exteriores en el entramado de la Administración franquista.

Esta nueva sensibilidad se manifiesta en el Decreto de 18 de Octubre de 1957 por el que se crea la Dirección General de Organismos Internacionales. En la exposición de motivos se afirma que:

"(...) dentro de la competencia propia del Ministerio de Asuntos Exteriores está entender en cuantos asuntos surjan como consecuencia de la participación española en los organismos internacionales o de sus relaciones con los mismos".

Asímismo, nacía con la misión de encauzar todas las actividades que los servicios de la Administración española, ajenos al Ministerio de Asuntos Exteriores, se realizarán en las organizaciones de carácter internacional.

Estas intenciones, sin embargo, no impedirán siquiera que

se produzcan "*roces*" entre distintos servicios del propio Ministerio de Asuntos Exteriores. Este es el caso de las no siempre fáciles relaciones entre la Dirección General de Relaciones Culturales y la Dirección de Organismos Internacionales, Dirección General desde la llegada de Castiella.

La Orden de 2 de Abril de 1951, por la que se reorganizaban los Servicios de la Dirección General de Relaciones Culturales, disponía de la existencia de una sección de Organismos Internacionales que cuidaran de cuanto tuviera relación con la participación española en organismos pluriestatales de carácter cultural.

Los primeros enfrentamientos se remontan a la creación de la Comisión Nacional de la UNESCO en 1953, sin embargo, no será hasta la creación de la Dirección General de Organismos Internacionales cuando se produzca una pugna de competencias. La causa hay que buscarla en la interpretación del Art. 2º del Decreto de 18 de octubre de 1957.

Dicho artículo definía los ámbitos que pertenecían a su competencia y comprendería todo tipo de organismos internacionales, tanto las Naciones Unidas y sus organismos especializados como los organismos supranacionales, los demás organismos intergubernamentales y los organismos internacionales no gubernamentales.

La disputa se resolverá a favor de la Dirección General de Organismos Internacionales tras la intervención del Subsecretario del Ministerio, Cortina Mauri, de delimitar sus funciones: "Estudio, información y coordinación de cuantos asuntos se relacionen con la presencia de España en todos los organismos

internacionales, cualquiera que sea su carácter o finalidad" (117).

A otros niveles, en el ámbito de la política cultural también se producirán estos problemas competenciales. La Junta de Relaciones Culturales, órgano de coordinación con otros ministerios, principalmente con el Ministerio de Educación respecto a la acción cultural del Estado español en el exterior y que tan brillante papel había protagonizado desde 1945, con la llegada de Castiella y tras la aprobación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, verá cómo sus competencias serán mermadas desde la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales órgano integrado en el Consejo de Ministros y cuya secretaría administrativa recaía indudablemente en el Secretariado del Gobierno, alcanzándose el máximo de confrontación en junio de 1958, momento en que Exteriores se ve forzado a reconocer que la mayoría de las atribuciones de la Junta de Relaciones Culturales han pasado a depender de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales. (118)

Pero no será el único caso. Desde el Decreto de 3 de Octubre de 1957 por el que se reorganiza el Servicio de Economía Exterior, se liquida la Subsecretaría de dicha denominación y parte de sus funciones son recogidas por una nueva, la Dirección de Relaciones Económicas Multilaterales dependiente de la Dirección General de Política Económica, que va a depender orgánicamente del Ministerio de Asuntos Exteriores. En el Decreto de creación se le adjudicaba como misión:

"(...) en colaboración con la Dirección General de Organismos Internacionales ocuparse de las relaciones

económicas, financieras y comerciales de España con los distintos organismos internacionales o regionales de carácter económico (...)"

El choque de competencias estaba servido y la colaboración se hará difícil, ya que la Dirección de Organismos Regionales y Varios, dependiente de la Dirección General de Organismos Internacionales, era la encargada de:

"Todos los asuntos relacionados con nuestra actividad en los organismos de carácter regional (OECE, Consejo de Europa, NATO) de carácter intergubernamental (CIME), de carácter no gubernamental (Movimiento Europeo) y supranacionales (CECA)".

Estos problemas se mantendrán básicamente dentro de la dinámica burocrática de funcionamiento del Ministerio y afectarán a otras unidades administrativas y otros servicios, sobre todo con la Dirección General de Política Exterior y más concretamente con la Dirección de Política de Europa, encargada de la coordinación con las Embajadas en los países de Europa Occidental. Asimismo, sus relaciones se verán afectadas por existir discrepancias de fondo en algunos aspectos de la política hacia Europa.

Las transformaciones en la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores entre 1957 y 1958, también afectarán al talante de la relación hacia otros organismos de la Administración. Respecto a los Ministerios económicos, se buscará ahora la colaboración. Los cambios en los Ministerios económicos con competencias sobre la acción exterior, fundamentalmente en el Ministerio de Comercio, incidirán también en las relaciones con Asuntos Exteriores.

La complejidad técnica de las negociaciones y de la dinámica de funcionamiento de las organizaciones internacionales

multilaterales de carácter económico, darán escusa para que se consuma una pérdida de competencias en Asuntos Exteriores. Son conocidos, por los trabajos de Angel Viñas (119), estos problemas en lo referente a la política económica exterior durante el franquismo.

La progresiva complejidad y tecnificación que va sufriendo la acción exterior al entrar en derroteros multilaterales, llevará a Exteriores a tener problemas de todo tipo, algunos tan burdos, en principio, como de acceso a la misma información.

La aproximación de España a la OECE será un perfecto ejemplo de esta situación a la que el ya citado Decreto de 3 de octubre de 1957 sobre la reorganización del Servicio de Economía Exterior, no consiguió sacar de la inercia establecida. A los esfuerzos por arbitrar marcos de colaboración y coordinación por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores con el Ministerio de Comercio, desde éste se respondía, generalmente, con indiferencia cuando no con el silencio. Es el caso de las propuestas de la Dirección General de Organismos Internacionales de 5 de marzo, 8 de mayo y 14 de junio de 1958 sobre órganos de coordinación (120).

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y las medidas impulsadas desde la Secretaría de Presidencia del Gobierno abrirán, sin embargo, un espacio que permita intentar impulsar estos esfuerzos de coordinación. Ya no se trata, por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, de dictar o no informe respecto a cuestiones internacionales, sino de llegar a espacios de colaboración y distribución de funciones que permitan una mayor coordinación entre los estamentos administrativos con

competencias en la acción exterior a través de Comisiones Delegadas del Gobierno o de Comisiones Interministeriales (121).

La creación de la Comisión Interministerial para el Estudio de las Comunidades Europeas (CICE), por Decreto de 26 de julio de 1957, modificada por el Decreto de 11 de abril de 1958, es buena muestra de este talante en la Alta Administración. Si bien la Secretaría de la Comisión recaía en el Ministerio de Asuntos Exteriores -a través de la Dirección General de Organismos Internacionales-, no estará, sin embargo, presidida por el Subsecretario del Ministerio, sino por el Ministro Sin Cartera, Gual Villalbí, intentando en su seno, a través de trabajo de comisiones, mantener no sólo el equilibrio interministerial, sino también entre detractores y defensores de la aproximación a Europa, principalmente Consejo de Economía Nacional frente a los ministerios de Comercio y Hacienda.

Por otro lado, desde la creación de la Oficina de Coordinación y Planificación Económica (OCYPE), dependiente de la Presidencia del Gobierno se muestra interés por asumir algunas materias en las cuales se presentarán conflictos de competencias. Puede ser el caso de la redacción de los "Informes Económicos Anuales para la OECE" en 1959 y 1960, cuyo cuestionario será dividido posteriormente y enviado a cada uno de los ministerios interesados (122). Es preciso destacar que la OCYPE desde la creación en enero de 1962 de la Comisaría del Plan de Desarrollo se integrará en esta nueva unidad administrativa con una serie de competencias que desbordará ciertamente su objetivo inicial.

Mayores implicaciones, si cabe, tiene el papel de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a la que

se ha aludido anteriormente. Orgánicamente integrada dentro del Consejo de Ministros, la presencia habitual de Franco en sus reuniones, la ausencia de Exteriores entre los ministerios representados en dicha Comisión Delegada, son algunos elementos que necesariamente hay que tener presentes y que se mostrarán con toda crudeza a lo largo de 1961. Respecto al sistema de relaciones a mantener por la Administración ante algunas organizaciones internacionales de carácter económico, la reunión de la Delegación de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos económicos de 10 de noviembre de 1961 aprueba:

"1º En las reuniones de los órganos directivos del GATT -Consejo, Asambleas o sesiones de las partes, etc.- cuando no asista el Ministro de Comercio, debidamente acreditado por el Ministro de Exteriores, representará al Gobierno español. En su ausencia, cuando no participen directamente en sus reuniones o cuando éstas se celebren a un nivel inferior al de Ministros, el Ministerio de Asuntos Exteriores nombrará y acreditará las personas que aquel proponga para que, en representación de su Departamento, formen parte de las delegaciones que se envíen." (123)

Casos como los referidos no pueden hacer más que expresar el grado de accidentalidad y aumentar el sentimiento de trabajar pegados a la circunstancia y a la coyuntura nacional e internacional de muchos funcionarios de Exteriores. Situación que se manifiesta incluso en la que debía ser "piedra angular" del ordenamiento del Régimen "Los Principios Fundamentales del Movimiento", impregnados en su redacción de la nueva situación internacional de España en la segunda mitad de los años cincuenta y de los esfuerzos por mantener abierta la vía hacia una posible evolución del Régimen que, al mismo tiempo, fuera congruente con el espíritu de Alzamiento, la lealtad al Caudillo, y rompiera con

ciertas inercias inconstitucionales propias de los regímenes fascistas. Todo ello en un marco, por lo que a la acción exterior se refiere, generador de un clima internacional menos hostil a través de forjar y mantener la ilusión óptica, como moneda de cambio de una supuesta liberalización del Régimen.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA BASICA DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (1951)

MINISTRO
 Gabinete Diplomático

SERVICIOS CENTRALES AUTONOMOS	-Inspección de Embajadas y Serv. en el exterior -Escuela Diplomática -Servicio de Cancillería Protocolo y Ordenes
SUBSECRETARIA	-Gabinete Técnico Subsecretaría
SECCIONES CON JEFES NO DIPLOMATICOS	-Archivo General -Interpretación de Lenguas -Oficina de Información Diplomática -Inspección Hacienda -Delegación Estadística

Dir. Gral.
 REGIMEN INTERIOR
 -Servicios Centrales
 -Personal
 -Material
 -Comisión de Compras

Dir Gral.
 POLITICA EXTERIOR
 Dirs. Políticas
 -Europa
 -América
 -Mundo Arabe
 -Organismos Internacionales
 -Santa Sede
 -Convenios y Tratados

Dir. Gral.
 RELACIONES CULTURALES
 Política Cultural
 Servicios Culturales

Dir. Gral.
 ASUNTOS CONSULARES
 Pasaportes
 Emigración
 Inf. Diplomática
 Asesoría Jurídica -

Junta de Relaciones Culturales

Dir. Gral.
 POLITICA ECONOMICA
 Rel. Eco. Bilaterales
 Rel. Eco. Multilaterales

** (Subsecretaría de Economía Exterior
 Ministerio de Comercio)

 Fuente: Elaboración propia sobre datos del AMAE.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA BASICA DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (1960).

MINISTRO

- Gabinete Diplomático
- Gabinete Técnico del Ministro

SUBSECRETARIA

- Gabinete Técnico Subsecretaría
- Escuela Diplomática
- Oficina de Información Diplomática
- Inspección de Servicios en el Exterior

Serv. Cancillería, Protocolo y Ordenes

Dir. Gral	Dir. Gral.	Dir. Gral.
POLITICA EXTERIOR	RELACIONES CULTURALES	REGIMEN INTERIOR
-Convenios, Confer. y Tratados Int.	-Política Cultural	-Serv. Centrales
-Europa	-Servicios Culturales	-Material
-Europa Oriental	-Asuntos Sociales y Emigración	
-América del N. Centro y Sudamérica		
-Africa		
-Filipinas y Ext. Oriente		
-Santa Sede		
-Oficina Refugicados Extranjeros		

Dir. Gral.
RELACIONES ECONOMICAS
-Multilaterales
-Bilaterales
-Asuntos Técnicos

Dir. Gral.
ORGANISMOS INTERNACIONALES
-Naciones Unidas
-Organismos Especializados
-Organismos Internacionales y varios

ORGANISMOS DEPENDIENTES
-Consejo Superior Misiones
-Junta Patronato Obra Pía

ORGANISMOS AUTONOMOS
-Instituto Cultura Hispánica
-Instituto Hispano-Arabe de Cultura
-Centro Europeo de Documentación e Información

Fuente: Elaboración propia sobre datos del AMAE.

2.1.2. La Administración periférica: Los problemas de representación y coordinación ante las ORE's.

Un nuevo aspecto a considerar puede parecer en principio tan inocuo como la cuestión del nivel de las representaciones españolas ante los diferentes organismos regionales europeos. Sin embargo, ayuda a definir básicamente algunos elementos de especial significación en la evolución de estas relaciones. Tres problemáticas diferentes se pueden observar en tres momentos distintos: 1954-55, 1957-58, y 1960-61.

a/ El problema surgido tras conseguir la apertura de relaciones ante un organismo regional europeo, por la pugna entre los Departamentos ministeriales de Asuntos Exteriores y Comercio, con el mal de fondo de la Subsecretaría de Economía Exterior. Es la espinosa cuestión de la Representación ante la OECE agudizada por la limitada participación española en este organismo.

El enfrentamiento entre ambos Ministerios fue particularmente agudo al estar en litigio quién controlaría "de facto" la Administración periférica en la acción exterior. Es, asimismo, fiel reflejo del rumbo seguido por el Régimen de Franco para introducirse y avanzar en la senda de la cooperación económica y técnica en Europa Occidental.

b/ El rechazo a una representación oficial del Régimen por parte de un organismo internacional, y la consiguiente necesidad de generar alguna vía oficiosa que permitiera la mínima comunicación imprescindible en toda relación diplomática. Será el caso del Consejo de Europa, a través de él, se manifiesta la imposibilidad política de España para participar en el proceso de construcción europea.

c/ El dilema político por las implicaciones que conlleva de optar por uno o por otro nivel de representación ante un organismo no ya de carácter internacional sino de carácter supranacional. Es decir, acreditar una representación oficial ante las Comunidades Europeas con rango de Embajada o depositar la acreditación en la Embajada de España en Bruselas. Si bien persisten las dificultades emanadas de las pugnas burocráticas con distintos objetivos y las luchas por el control de ámbitos de acción, se trata, fundamentalmente, de una cuestión de oportunidad política -y también de penuria presupuestaria-, al definir cuál sería la opción oficial española ante el proceso de construcción europea.

La vía abierta hacia la cooperación en el terreno técnico a partir de 1955, dejará al descubierto, desde el primer momento, los límites de la situación jurídica de la representación española ante el Consejo de Europa. El reconocimiento de los grupos exiliados como miembros del Movimiento Europeo y el Consejo de Europa que les concedía el privilegiado papel de informante español ante la Comisión de Países no Representados de la Asamblea del Consejo de Europa -y en consecuencia interlocutor válido-, dejaba a la diplomacia española en una posición muy difícil desde la creación del Consejo en 1949, especialmente desde que la diplomacia franquista consiguiera en 1953 la firma de los Pactos con los Estados Unidos y el Concordato con la Santa Sede.

A partir de este momento, era tan sólo una cuestión de tiempo y oportunidad política que el franquismo forzara su

entrada o estableciese, en su defecto, contactos institucionales con algunos organismos regionales europeos.

La oportunidad de romper este ostracismo respecto de las organizaciones regionales europeas se producirá de la mano de la cooperación técnica en la OECE y la entrada en una nueva etapa de un Consejo de Europa, cada vez más alejado del espíritu de los primeros años. Un Consejo de Europa que iniciaba una fase de soluciones parciales y de institucionalización de órganos subsidiarios.

El ámbito de representación del Gobierno de Franco tenía que ser necesariamente el consulado español en Estrasburgo, dada la imposibilidad de un reconocimiento más formal por parte de la Secretaría General del Consejo de Europa. Al terminar la Primera Guerra Mundial, España, tomando postura en el contencioso franco-alemán sobre Alsacia y Lorena, creaba un Consulado en la disputada ciudad de Estrasburgo. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial este Consulado se encontró con que caía sobre él una nueva tarea: informar y defender los intereses del Gobierno de Franco ante el Consejo de Europa.

Los diplomáticos españoles sólo eran oficialmente miembros del Consulado español en esa ciudad. Por ello, cuando en la primera mitad de junio de 1955, el representante español en la Oficina de Patentes en Berna era invitado a participar en las reuniones que iba a celebrar el Comité de Patentes del Consejo, surgió la dificultad (124). Ante esta situación se aceptará la invitación sin concurrir a las reuniones. En esencia, el problema surgía de la necesidad de la diplomacia española de que el consulado español en Estrasburgo fuese considerado al menos

oficiosamente como la representación del Gobierno de Franco ante el Consejo de Europa.

La solución que se encontró fue solicitar una comunicación oficial en forma de carta al Secretario General del Consejo de Europa en la que se expresase que:

"(...) ante el interés del Consejo en obtener la colaboración española en los Comités Técnicos y pos si ese interés subsistía en el futuro, toda gestión con el Gobierno español y la observación oficiosa de las actividades del Consejo, correspondía al Cónsul de España en Estrasburgo" (125).

Desaparecidos de esta manera "los inconvenientes políticos que aconsejaban la no asistencia de España", fue nombrada la delegación española ante las reuniones que se celebrarían en octubre de 1955 del Comité de Patentes. El objetivo de la reunión era estudiar la creación de una patente europea y redactar el "Convenio europeo sobre la clasificación internacional de las patentes de invención". Un canal institucional de comunicación, vía reconocimiento tácito, era un hecho.

En lo que respecta a la representación española ante la OECE, por Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores de 4 de Marzo de 1955, se nombraba una Delegación Permanente en París cerca de la Organización Europea de Cooperación Económica.

Su labor se dirigió en dos direcciones: la primera consistía en participar en las reuniones del Consejo y los Comités en que España estaba representada; la segunda, el establecimiento de contactos personales entre los miembros de esta Delegación y los elementos de influencia dentro de esta Organización. Esta decisión fue precedida de una difícil situación, tanto desde el punto de vista interior como desde el punto de vista exterior.

En lo que respecta al segundo, la absorción del llamado "Pool verde" de la que España formaba parte como miembro por la OECE, el 10 de Julio de 1954, abría para España una situación nueva que precisaba de las pertinentes medidas que favoreciesen unas fluídas relaciones con la nueva situación creada. Como consecuencia de esta fusión, España establecerá sus primeros contactos con la OECE quedando fijada su vinculación por acuerdo que entró en vigor el 28 de Enero de 1955.

Según este acuerdo, España pasó a formar parte de todas las instancias agrícolas de la OECE en igualdad de condiciones con los demás países miembros. Ahora bien, en virtud del mismo acuerdo, España tenía el derecho de figurar como observador en el Consejo y en todas aquellas instancias de la organización que pudiesen afectar a las cuestiones agrícolas o alimentarias.

Este nivel de relación permitiría a España la acreditación de una representación permanente -que anteriormente había sido inviable a pesar de los esfuerzos realizados en esta dirección-. Sin embargo, dejaba al descubierto un segundo problema: de qué Departamento ministerial debería depender la representación.

La posición de Asuntos Exteriores no dejaba dudas. Consideraba de todo punto erróneo "(...) que la Subsecretaría de Economía Exterior dirigiese la participación española con arreglo a sus propios criterios" (126). En este sentido, pretendió que esta representación recayese como una función más en la Embajada de España en París; sin embargo, esta posibilidad, tanto por problemas de funcionamiento técnico como por cuestiones políticas, se desestimó en favor de una Representación Permanente independiente de la Embajada ante el Elyseo.

El problema se agravaba con la necesidad de la formación de la Delegación Permanente cerca de la OECE y de equilibrar debidamente a sus componentes. Esto es, hacer depender directamente del Ministro de Asuntos Exteriores y no de la Subsecretaría de Economía Exterior que administrativamente se hallaba en el Ministerio de Comercio.

El primer paso lo dará Exteriores, aprovechando la confusión, al nombrar en el mismo mes de enero a Román Oyarzun como "encargado de los organismos de integración europea cerca de estos organismos", en la Embajada en París. Su labor, según se ordenaba, debía tener el objetivo de mantener:

"(...) por ahora contacto a través de los servicios específicamente diplomáticos, toda vez que constituye un instrumento de integración política sobre el cual este departamento ha de tener una información diplomática directa y no sólo a través de los servicios especializados" (127).

Por lo que, Oyarzun, antiguo cónsul español en Estrasburgo, era acreditado en todos los organismos técnicos internacionales con sede en París, relacionados o no con el proceso de construcción europea: la Secretaría General de la Conferencia Europea de Ministros de Transportes, la Organización Europea de Protección de Plantas, la Comisión Internacional de Industrias agrícolas, la Secretaría General de la Comisión Internacional para la Exploración Científica del Mar Mediterráneo y el Comité Ejecutivo del Instituto Internacional del Frío, con objeto de mantener "el debido enlace entre esta representación y las organizaciones internacionales que se mencionan" (128).

La razón de esta actuación es evidente si se observa que el proceso de construcción europea, en este momento, era considerado como una cuestión política con implicaciones económicas y que,

por lo tanto, era competencia exclusiva de Exteriores.

Esta situación de provisionalidad, forzada por la actitud dilatoria de Exteriores, se mantuvo hasta la citada Orden de Presidencia, de marzo de 1955, en la que con el nombramiento del propio Subsecretario de Economía Exterior, Jaime Argüelles, como Presidente de la Delegación permanente de España ante la OECE, se da por zanjada la cuestión, siendo sustituido en la Subsecretaría por José Núñez Iglesias, que será el primer Embajador español ante este organismo desde 1958. (129)

En lo relativo a la representación diplomática ante la CEE, es preciso considerar brevemente cuáles fueron los factores que influyeron en solicitar la acreditación de una misión permanente de España ante las instituciones comunitarias. Van a ser seis los elementos que influirán en la actitud española: a/ la propia dinámica del proceso de construcción europea; b/ la progresiva senda abierta desde enero de 1958 por los Estados Unidos de acreditar representantes ante la CEE; c/ la fórmula adoptada por los demás Estados al acreditar a sus representantes; d/ la nueva posición internacional de España desde la entrada en la OECE y el GATT; e/ la necesidad política de mantener contactos y cauces de comunicación permanentes por parte del Gobierno español, con los organismos más dinámicos del proceso de construcción europea, y; f/ responder desde el Gobierno a la creciente demanda europeísta que se estaba desarrollando en medios económicos y profesionales en el interior del país.

El proceso de representaciones tiene su inicio en enero de 1958, al acreditar Estados Unidos una misión permanente cerca de

la Alta Autoridad del Carbón y del Acero. Desde ese momento se desarrollarán diferentes modalidades que, en esencia, responderán a tres modelos de relación: acreditación en las Embajadas en Bruselas; misiones diplomáticas permanentes, especialmente acreditadas e independientes de las Embajadas en Bruselas; acumulación de cargos de delegados permanentes en la OECE con la de observadores permanente ante la OECE, con sede en París.

En noviembre de 1959, el Ministerio de Asuntos Exteriores, o más concretamente, la Dirección General de Organismos Internacionales, se plantea el problema de una representación permanente ante la CEE, proponiendo "que se acredite como representante diplomático cerca de las tres comunidades al Embajador de España en Bruselas" (130). Añadiendo a renglón seguido que "un nombramiento de esta índole no prejuzgaba una incorporación a los organismos ni para España ni para la Comunidad".

Sobre esta misma idea y ante los recelos suscitados en la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, se vuelve a insistir en diciembre del mismo año al barajar la posibilidad de acreditar un diplomático como observador dentro de la misma Embajada. Sin embargo, con el nuevo año se avanza el diseño de un nuevo modelo constituido por una misión diplomática compuesta por un Jefe de Misión, un Ministro Plenipotenciario, un Consejero Comercial enviado por el Ministro de Comercio, un Asesor Técnico propuesto por Industria, y un Secretario de Embajada (131).

La cuestión urgía, ya que se sucedían las acreditaciones ante las Comunidades, y sobre todo, con la formalización de un procedimiento para el establecimiento de relaciones diplomáticas

con terceros países.

A la altura del verano de 1960 estaban acreditados Estados Unidos, Gran Bretaña, Grecia, Israel, Dinamarca, Japón, Suecia, Suiza, Noruega e Irlanda; en trámites se encontraban Portugal y Austria y, habían manifestado el deseo de acreditar representaciones Brasil, Canadá, Austria, Nueva Zelanda y Marruecos.

Esta circunstancia no había pasado inadvertida para Asuntos Exteriores que, venciendo recelos y suspicacias, en mayo de 1960 había comunicado al Ministerio de Comercio, por carta de Castiella a Ullastres, los problemas que atravesaba el Embajador Casa Miranda en Bruselas para recabar información de las Comunidades al no existir relaciones diplomáticas formalizadas (132).

Discutida la cuestión en Consejo de Ministros del mismo mes -y no encontrándose inconveniente en la acreditación de una misión permanente-, Ullastres comunica a Castiella la disposición inmediata de su Ministerio para designar agregados comerciales con el objeto de "que tengan posibilidad de informarse a fondo sobre organización, situación exacta y perspectivas que ofrece para nosotros el Mercado Común" (133).

En junio se inician los contactos por parte de Exteriores para conseguir la acreditación, y en agosto del mismo año, es Comercio quien urge nuevamente a Exteriores para que agilice lo más rápidamente posible estas gestiones iniciales.

Finalmente, tras constatar la actitud favorable de las Comunidades y de los países que las integran, el 6 de septiembre el Consejo de Ministros adopta la decisión de solicitar la

acreditación de una misión permanente de España cerca de las tres comunidades.

El "placet" al Embajador Casa Miranda es comunicado por Castiella al Consejo de Ministros en noviembre del mismo año y las Cartas Credenciales son presentadas el 9 de enero de 1961 (134), catorce meses después de las primeras observaciones realizadas al respecto por la Dirección General de Organismos Internacionales.

El nombramiento de Casa Miranda y el modelo de acreditación múltiple -humorísticamente Casa Miranda era conocido como el "pentaembajador" ya que tenía este carácter respecto a Bélgica, Luxemburgo, y las tres Comunidades-, sin embargo, será considerado posteriormente como un error por el propio Gobierno. Se impondrá, al parecer, la opinión de Gual Villalbí, presidente de la Comisión Interministerial para el Estudio de la Comunidad Europea y el Euratom, que no consideraba viable la continuidad de las Comunidades Europeas como institución, y de Castiella que no deseaba ver como se repetía el caso de la Misión ante la OECE y deseaba recuperar algunas de las competencias cedidas a la CICE.

Lo cierto es que la no potenciación de la Misión ante las Comunidades Europeas supuso la pérdida de una oportunidad para haber estrechado relaciones al primarse inicialmente, por parte del Embajador, sus responsabilidades ante el Gobierno belga. Es necesario, asimismo, hacer notar que la representación española no comenzará a vigorizarse hasta 1963, en que es sustituido por José Núñez Iglesias, con una mentalidad más "multilateral" que su predecesor, pero será sobre todo desde 1965, con el

nombramiento de Ullastres como Embajador ante la CEE, cuando realmente alcance su máximo desarrollo durante el anterior Régimen.

Esta actitud, posiblemente fuera consecuencia del cargo que ocupara anteriormente como Jefe de Misión ante la OCDE. Sin embargo, el salto cualitativo y el reforzamiento de la Misión se realizará desde julio de 1965 con el nombramiento de Alberto Ullastres como nuevo embajador ante las Comunidades Europeas. No deja de ser significativo que tal cargo pasara a ser ocupado por quien había desempeñado la Cartera de Comercio desde 1957.

La cuestión quedaría incompleta si no hiciésemos referencia a la cuestión de la EFTA. El 2 de diciembre de 1960, Ullastres recomienda por "carta a Castiella" que "pidieseis la acreditación de nuestro Embajador en Suiza o de nuestro representante en Ginebra cerca del Secretario de la EFTA" (135).

Esta observación no estaba exenta de cierta ironía, ya que lo chocante del caso es la imposibilidad de acreditar una representación ante la EFTA, puesto que la Zona de Libre Cambio jurídicamente no tenía contemplada esta eventualidad.

Es enormemente complejo, por otra parte, observar las circunstancias que influyen sobre la coordinación entre la Administración Central y la Administración Periférica, aunque el rasgo común sobre el que suelen girar operativamente todos los problemas es la información. Estas dificultades afectan tanto al acceso de información como a las comunicaciones en el seno de la Administración central o entre esta última y la Administración periférica.

La información, en suma, como consecuencia de la posición internacional de España llegará a convertirse en una auténtica obsesión de la Administración periférica del servicio exterior. La escasa capacidad política de maniobra intentará soslayarse a través de la obtención de una información lo más copiosa posible de fuentes oficiales sobre todas las cuestiones. Sin embargo, existirá un predominio de la información sobre aspectos triviales, lo que dificultará en más de una ocasión el seguimiento de los problemas por parte de la Administración Central.

Frecuentemente, incluso, la información procedente de la Administración periférica se verá deformada respecto a España, pudiendo observarse o bien un exceso de optimismo sobre las posibilidades reales de actuación, o bien un halo de dramatismo en la presentación de problemas -en principio- intrascendentes, procedente de la utilización de fuentes de información alternativa, especialmente de medios de comunicación no críticos con el Régimen español, o de informantes de dudosa fiabilidad.

Lo que sí refleja es un estado de ansiedad permanente en la Administración periférica ante la situación de España frente a los organismos regionales europeos y la orfandad de instrucciones concretas procedentes de la Administración central, también desorientada ante la marcha de los acontecimientos y titubeante respecto a sus posibilidades de actuación.

La muy deficiente inserción en el sistema internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial será un grave "handicap". La Resolución (39) I de la Asamblea General de Naciones Unidas definirá -con la salida de embajadores y la consiguiente

minimización de la representación española en el exterior, en función del principio de reciprocidad-, un grave problema para el acceso a cierto tipo de información en todos los niveles, más aún para el caso del proceso de integración europea en que aparecen como nuevos actores junto a los Estados, las propias realizaciones institucionales que se van desarrollando, los grupos de opinión, los grupos de interés y las fuerzas políticas transnacionales.

No quedará en estos primeros años otra posibilidad que paliar este déficit a través de la diplomacia informal, unas a partir de encuentros y conversaciones "ocasionales", otras desarrolladas desde actuaciones culturales, utilizadas más o menos como "tapadera" para tener acceso a algunas parcelas de relación y de información.

En esta última dirección, no podemos olvidar ni la labor de los Agregados Culturales, ni la "política de congresos", ni la creación de Centro Europeo de Documentación e Información. Tampoco podemos olvidar las limitaciones en la representación institucional que anteriormente poníamos de manifiesto.

La variedad de cuestiones que eran competencia de la acción exterior y a las que había que atender, dificultaban la propia comunicación en la Administración Central. Centrémonos en dos ejemplos de opacidad y falta de transparencia en la información referidos a la aproximación a Europa: a/ el control de las actividades de la oposición en el exilio o en el interior en sus relaciones exteriores y, b/ los aspectos relativos a los organismos internacionales de carácter técnico, singularmente los de carácter económico.

Respecto a los primeros, el Alto Estado Mayor redactaba, a través de su Sección III, una nota bajo el epígrafe "Españoles refugiados en Francia (136). Síntesis de la situación político-militar" con carácter mensual y clasificado como "secreto" que era remitido junto a Exteriores, a otros Departamentos Ministeriales, en los cuales se daba crípticamente referencias de actuaciones de los exiliados y sobre la cual se remitía información a Embajadas y Consulados. No parece, sin embargo, a tenor de algunos comentarios, que la información transmitida por los Servicios de Inteligencia a Exteriores fuese compleja, más aún si consideramos que técnicamente, buena parte de la información sobre la que se redactaba el informe procedía de las Embajadas y debía llevar el visto bueno del Embajador.

En el mismo sentido de cierta opacidad, desde 1957 en que el peso de la oposición interior va aumentando, el Servicio de Información de la Dirección General de Seguridad (137) filtraba notas a Asuntos Exteriores, sobre cuestiones puntuales y sin ninguna periodicidad, que podían causar auténtica consternación, ya que generalmente daban cuenta de actuaciones de la oposición ya realizadas y no de posibles movimientos que pudieran contrarrestarse, siendo las circunstancias del "Contubernio de Munich" buena prueba de ellos.

Respecto a los segundos, baste un pequeño botón de muestra puesto de manifiesto en la Memoria de la Dirección de Organizaciones Internacionales de 1957 (138). El 15 de Abril de 1956, la Delegación Permanente en España ante la OECE, dependiente efectivamente del Ministerio de Comercio, considera innecesario continuar enviando información a la Embajada en

París, lo que no hace más que poner en evidencia una situación que se iba larbando desde el Decreto Ley de 8 de Febrero de 1952, por el que se reorganiza el Ministerio de Comercio y se reestructura la Subsecretaría de Economía Exterior.

Se manifiesta la pugna por el control efectivo de áreas de acción internacional, o lo que es lo mismo, de parcelas de poder a través de la información. Si bien es cierto que la representación ante la OECE seguirá enviándola al Palacio de Santa Cruz, parece cada vez más evidente la dependencia en estos asuntos de los Ministerios técnicos.

El problema relativo a la coordinación entre los órganos centrales con los órganos periféricos será un problema siempre latente y de difícil solución en un mundo dominado por los nuevos avances en la transmisión de la información y la mejora de las comunicaciones, sobre todo si pensamos en el caso de la diplomacia española hacia Europa y las necesidades de agilizar al máximo las posibilidades de actuación coordinada en una diplomacia definida, generalmente, por la utilización de estrategias defensivas.

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, no eran extrañas las críticas que señalan el inconveniente de que los Jefes de Misión no se hallasen enterados del punto de vista del Gobierno respecto a diversos problemas de política internacional, lo que ya en los años finales de la contienda mundial había llevado a mantener actitudes distintas en las representaciones, por ignorar la evolución de la posición del Ejecutivo.

Con la entrada de Erice como Subsecretario del Ministerio, estos problemas comenzarán a tener una consideración especial.

En diciembre de 1947, finalmente, a través de las Ordenes Circulares 90-L y 105-E, se comunicará que se pasará a enviar "copia del informe sobre política internacional que el Excelentísimo Señor Ministro de este Departamento lee en las reuniones del Consejo de Sres. Ministros".

Este envío quería responder a una triple finalidad:

a/ conseguir que los Jefes de Misión y Embajadores estén informados con detalle sobre los diversos aspectos de la acción diplomática desde una perspectiva global; b/ proporcionar a la Administración Periférica la visión de conjunto del Ministerio sobre los problemas internacionales; c/ obtener, en caso de que no coincida la percepción de las diferentes cuestiones de la Administración Periférica respecto a la Administración Central, la posibilidad de rectificar o de aclarar situaciones concretas desde el punto de vista de las representaciones (139).

Estos envíos, con carácter semanal o quincenal, se mantendrán, en líneas generales, durante todo el período que nos ocupa, complementándose con un resumen anual en el que se valorarán la situación internacional, la posición exterior de España y los elementos especialmente sensibles a la política exterior del Régimen. Este procedimiento pretendía completar las instrucciones concretas remitidas desde Madrid a cada una de las misiones en el extranjero y dar una cierta homogeneidad en la forma y en el fondo al criterio con que se desarrollaban las actuaciones diplomáticas.

Son evidentes los límites de este sistema a la hora de realizar actuaciones coordinadas por diversas representaciones,

más aún para el caso concreto de Europa, ya que carecía de la suficiente agilidad al dificultar la evacuación de consultas entre Administración Central y Administración periférica de forma colectiva e imposibilitar prácticamente los "briefing".

Esta anacrónica situación se mantendrá durante todo el *período Martín Artajo*. Sin embargo, la llegada de Castiella al Palacio de Santa Cruz -su nuevo talante, la elección de su círculo de colaboradores más íntimo entre el personal diplomático y los cambios producidos en la posición internacional de España, sobre todo la progresiva incorporación de España a los organismos internacionales-, llevará a introducir algunos elementos nuevos.

Los viajes del Ministro de Exteriores español se transformarán en una interesante piedra de toque, fundamentalmente en Europa, para concertar reuniones con los Embajadores y Jefes de misión españoles en las principales capitales europeas, donde se informaría directamente de los objetivos, las prioridades, los problemas y las líneas de actuación (140).

Estas reuniones se iniciarán ante las necesidades de actuar coordinadamente ante los Gobiernos de la Europa Occidental en el proceso de acercamiento de España a la OECE desde 1958, celebrándose la primera en el extranjero, en Londres, coincidiendo con la visita oficial de Castiella de 1959.

Posteriormente, este modelo de relación se institucionalizará con la celebración de reuniones periódicas en Madrid, desde 1963. Asimismo, estos esfuerzos de coordinación se desarrollarán en el mismo ámbito de la administración periférica, singularmente ante el proceso de construcción europea -reunión

en París de los Embajadores ante los *Seis* previa a la entrega de la "carta Castiella" (141)-.

2.2. La quiebra del principio de "unidad de acción exterior": consecuencias sobre la acción multilateral en Europa.

Hemos observado, por tanto, que uno de los elementos más significativos de la acción multilateral hacia Europa del Régimen de Franco será la ruptura del "principio de unidad de acción exterior." A este respecto, es preciso considerar las consecuencias de esta quiebra y sus efectos ante el proceso de construcción europea no sólo sobre el reparto de funciones entre las distintas unidades administrativas sino también sobre su incidencia en el diseño de la agenda internacional del Régimen.

Los especialistas ponen especial énfasis en destacar que desde 1945 se hace cada vez más evidente la dificultad en la distinción entre materias internacionales y materias internas: "la materia es una y múltiples los ámbitos de acción". El común denominador es que muchos problemas *internos* han sido internacionalizados.

Este interés, generalizado por *lo exterior* en el ámbito interno de la Administración del Estado, nos conduce a un fenómeno que puede considerarse como de capital importancia, el fenómeno que Marcel Merle define como "desmembramiento del Ejecutivo" (142). Para Merle, esta situación es consecuencia de varios procesos.

1- la mayor parte de los Ministerios técnicos participan en

la "función de representación" del Estado ante las autoridades extranjeras o de las organizaciones internacionales y estableciéndose un cuadro de concordancia entre administraciones nacionales y las organizaciones internacionales;

2- los Ministerios técnicos intervienen también en los procesos de negociación, antes reservados únicamente a los diplomáticos profesionales;

3- los Ministerios técnicos se atribuyen la función de enlace con sus homólogos extranjeros y con los secretariados de los organismos internacionales;

4- los Ministerios técnicos han aumentado los organigramas de las Embajadas, que cuentan ahora entre su personal, junto a los diplomáticos de carrera, con numerosos agregados y consejeros especializados.

Estos especialistas son enviados por sus administraciones de origen, de las que reciben instrucciones. De este modo, la "sectorización" que afecta a la elaboración de la política exterior en el centro del aparato gubernamental se vuelve a encontrar en la periferia del sistema.

Asimismo, los principales ministerios técnicos han creado servicios internacionales cuya amplitud y extensión son tales que pueden llegar a reducir los perfiles de actuación de los ministerios de Asuntos Exteriores.

En esta dirección, la proliferación de organizaciones internacionales de carácter técnico y el crecimiento de los llamados sectores económicos y sociales en el sistema internacional han hecho que surja un creciente interés por parte de los diversos departamentos de la Administración hacia las

organizaciones internacionales. El antes aludido fenómeno de interdependencia afecta, claro está, a todos los Estados y a toda la Administración.

De este interés se ha derivado una dispersión de esfuerzos, cuando no una pluralidad de acciones que pueden llegar a ser contradictorias o contrapuestas. Por tanto, *el riesgo de quiebra del principio de unidad de acción exterior es considerable en el plano multilateral*, y de manera especialmente acusada en relación con los organismos regionales europeos surgidos tras la II Guerra Mundial.

Por decirlo en palabras de Alejandro Nieto, "la Administración Exterior se transforma en una Administración del Estado a escala reducida" (143) y esta pluralidad se convertirá en un grave problema, puesto que el antes insoslayable *principio de unidad de acción* tropieza con los impulsos centrífugos de cada departamento, que quiere imponer sus propias reglas no sólo funcionales sino funcionariales. A esta variedad funcional se corresponde lógicamente una variedad orgánica, que se traduce en una amplia gama de Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes, Oficinas Consulares...

Podemos concluir con Merle que la pretendida unidad de acción del Ejecutivo frente a sus interlocutores extranjeros ha sido progresivamente, desde 1945, pulverizada (144).

Con relación expresa al caso español, a pesar de todas las especificidades que se quieran en el Régimen del general Franco, el principio de unidad de acción exterior también resulta siempre de difícil verificación, cuando no de un mero a priori. España,

a pesar de su deficiente inserción internacional, no va a quedar al margen de este proceso desarrollado en la sociedad internacional.

Es más, hay que destacar la correlación existente entre la progresiva entrada de España en la dinámica de las relaciones multilaterales y la multiplicación de conflictos acerca de la unidad de acción exterior. Los años cincuenta son un momento de transformación de la sociedad internacional en la que se profundiza en los procesos observados anteriormente, más aún para el caso de Europa Occidental. La apertura al exterior impulsada por Castiella junto a los esfuerzos por liberalizar la economía española, serán los catalizadores en España de este proceso.

Esta transformación en el caso español, tanto por factores internos -la dinámica de burocratización y modernización del Estado que se desarrolla en el seno de la Administración franquista-, como externos -la lógica del proceso de ruptura de la unidad de acción exterior a partir de las relaciones multilaterales, como continuación de procesos presentes en la sociedad internacional desde el Tratado de Versalles-, se realiza en un momento especialmente sensible.

De este modo, se puede definir también la década de los años cincuenta un momento de transición institucional por lo que al ámbito de la acción exterior se refiere. Período de transición, en el que junto a las permanencias -resultantes tanto del período de aislamiento internacional como de la situación interior-, surgen nuevos fenómenos que cristalizan definitivamente durante la década de los sesenta en el proceso de tecnocratización de la Administración.

La fuerza de los hechos se impondrá progresivamente sobre la tradición y, una vez más, el plano administrativo irá configurando "de iure" la situación creada "de facto", implementándola. La respuesta también, en el plano de la política exterior, será la de una progresiva tecnificación de los servicios y de los recursos humanos cuya consecuencia será la intervención de cuerpos y servicios técnicos de la Administración, ajenos a la Carrera Diplomática en las áreas de economía, comercio, defensa, cultura e información.

Esta evolución irá en detrimento del papel jugado por los diplomáticos al imponerse, sobre la diplomacia tradicional, nuevas formas más en consonancia con la dinámica de las relaciones internacionales tras el final de la Segunda Guerra Mundial: la diplomacia directa, la diplomacia informal, la diplomacia permanente o la diplomacia de conferencia, lo que supondrá una progresiva pérdida del control sobre algunas áreas de actuación, patrimonio tradicional de Asuntos Exteriores.

En este sentido, la Orden de 9 de Noviembre de 1948 de Presidencia del Gobierno por la que se dispone la necesidad de un Informe previo del Ministerio de Asuntos Exteriores para todas aquellas cuestiones "que puedan tener repercusión de carácter internacional", difícilmente es algo más que un intento de recordar y mantener formalmente una orientación rectora desde la cual se pueda mantener el *principio de unidad de acción exterior* tras la creación de la Subsecretaría de Economía Exterior.

Es, antes que nada, una declaración de intenciones surgida en el momento concreto en que se inicia este proceso como consecuencia de determinados cambios operados en la situación

internacional de España.

La propia estructura de poder que se desarrolló en el Régimen franquista llevará, de una parte, en el terreno conceptual, a que las propias concepciones de política exterior y las percepciones de la realidad internacional, progresivamente yuxtapuestas, en Franco y en Carrero Blanco, no encuentren en la dimensión multilateral de la política exterior el ámbito más gratificante de acción y, de otra, lo que bien podemos definir como un reparto de parcelas de poder en el Estado dentro de lo que Juan José Linz define como "pluralismo limitado". Fenómeno que también afectará a la propia acción exterior desde el punto y hora en que se acentúa el "proceso de burocratización y juridificación del Estado" en 1957 y se pone en marcha, a partir del plan de Estabilización de 1959, "la larga marcha por derroteros desarrollistas de los años sesenta". Como explica el propio López Rodó:

"Aquella idea de servicio, entendida como un deber, explica el porqué de mi actuación en la vida pública que perseguí dos objetivos fundamentales: la construcción de un Estado de Derecho monárquico y el desarrollo económico de España." (145)

Debe añadirse, en este sentido, la tendencia hacia la patrimonialización de diferentes ámbitos de actuación, el control de órganos e instituciones, e incluso entre los cuerpos de elite de la Administración que se reparten el pastel, también se observará un reparto de papeles y funciones (146).

El Ministerio de Asuntos Exteriores se verá, en ocasiones, mediatizado en procesos claves de la acción exterior, factor que terminará repercutiendo sobre los diplomáticos y que Roberto Mesa ha definido como "gregarización de la función" (147).

No puede extrañar, por tanto, que aparte de las ya mencionadas y conocidas cuestiones en el terreno militar, la mayoría de los elementos concernientes a la política económica, y más concretamente al comercio exterior en su dimensión multilateral, se escaparán progresivamente a finales de la década de los cincuenta del ámbito competencial de Asuntos Exteriores.

Esta invasión de competencias se produjo por la vía de los hechos. Algunos Ministerios económicos asumirán funciones de representación y participarán en la negociación en todas sus fases, desde la preparación hasta la negociación efectiva invocando su cualificación e incluso desarrollarán sus propios servicios exteriores -agregados, técnicos, consejeros- en la Administración periférica.

Aunque, si bien su teórico superior jerárquico pertenecerá a la Carrera Diplomática -Embajador, Jefe de Misión, Encargado de Negocios-, su adscripción orgánica se hallará en el correspondiente Ministerio Técnico, como nos recuerda Roberto Mesa "la práctica cotidiana descubre conflictos y tensiones entre los diversos superiores jerárquicos" (148).

Como afirma Viñas, no sin cierta ironía, la centralización y globalización de la "alta política" era:

"(...) el dominio incontestado de Asuntos Exteriores, pero la limitación de su actividad inducirá a un natural desbordamiento sobre otros ámbitos, más o menos conexos, aún cuando ello llevara a invadir el terreno propio de las competencias de otros Departamentos más allá de lo estrictamente necesario para mantener el sacrosanto principio de la "unidad de acción del Estado" consagrado por la Ley." (149)

Si bien, como vemos, son múltiples las vertientes que convergen en la elaboración de la acción exterior, éstas

adquieren unos caracteres y formas aún más complejas en la España de Franco durante la década de los cincuenta.

Esta circunstancia dota al Régimen español de una especificidad que aconseja en su estudio observar individualizadamente todos los aspectos que convergen en él, atendiendo tanto a los principios que la inspiran, el marco jurídico en que teóricamente se desenvuelve, los propios actores que en él intervienen -individuales y colectivos-, en función tanto de la coyuntura nacional e internacional en que se produzca como en función de la materia en cuestión que se plantee.

No se puede hablar, en este sentido, de una norma fija o que el proceso adquiera tal o cual forma, sino tan sólo de unas tendencias generales sobre las que se superpone la figura de Franco y la sombra alargada de Carrero.

Consideremos esta situación a partir de dos factores: el papel que juegan las distintas unidades administrativas en la acción exterior y la incidencia de la valoración de la agenda internacional sobre las distintas unidades administrativas.

2.2.1. El reparto de papeles entre las unidades administrativas.

Los modelos de política burocrática, comunes en los países de nuestro entorno, tampoco parece que resuelvan el problema de responder con precisión a las cuestiones de quién prepara, decide, ejecuta y controla la acción exterior, y desde luego, no cubren totalmente las diferentes vertientes de la realidad para estos años en el caso español, aunque sí resultan muy significativos sus resultados.

En parte, esta circunstancia será debida a la especificidad institucional del franquismo, y en parte, a lo que podemos considerar como indefinición de la posición exterior de España. En realidad, se transforma en un camino de ida y vuelta con principio y fin en el mismo punto de partida.

Los *modelos de política burocrática* (150) precisan de estabilidad y continuidad político-administrativa, que no son únicamente el resultado de la permanencia de un titular durante grandes períodos en el Palacio de Santa Cruz. Precisan, asimismo, de un marco constitucional definido que favorezca una mayor transparencia en los procesos de formulación y toma de decisiones de la política exterior. Y una estructura en la Administración Exterior que sólidamente asentada y perfectamente engrasada -no sometida a constantes modificaciones en su estructura básica ni a ingerencias de otros departamentos-, permita la formulación y ejecución de una política exterior sin las incertidumbres e indefiniciones que, como consecuencia de la naturaleza del Régimen, se desarrollaban en el franquismo. Es más, la indefinición de la posición internacional del Régimen franquista afectará a la estabilidad de las instituciones y organismos que participan en la acción exterior. (151)

La consideración de un modelo burocrático debe tomar, como variables independientes, el análisis de los problemas que intenta dar respuesta desde la Administración Exterior y el círculo de protagonistas que participan en una decisión, que dependerá, como afirma Reynolds (152), del nivel en que se adopte ésta.

Todo ello estará en función tanto de la normativa y de los

procedimientos establecidos por la organización administrativa, como también dependerá de la naturaleza de los problemas y de las consecuencias que se desprendan de la intervención. Nosotros comenzaremos por los actores.

En el franquismo, la actuación gubernamental resultante sería, por consiguiente, el producto de un juego político interno, complejo y silenciado, que obedecerá a reglas escritas y no escritas -con una tendencia al dominio de estas últimas- y que se desarrolla en el seno de la burocracia y sobre todo de la alta política, aunque suele ser difícil diferenciar ambos planos. Observemos esta situación a través de tres cuestiones:

a/ Es común aceptar, entre los especialistas en relaciones internacionales, que *los componentes constitucionales e individuales del proceso de elaboración y ejecución de la política exterior varían según los procedimientos informales políticamente aceptados o convencionalmente reconocidos según la naturaleza del sistema político y según la importancia de las cuestiones y la urgencia con que deban tomarse las decisiones.*

En lo que respecta al Régimen de Franco, esta observación es especialmente significativa, ya que existiría una primacía de los procedimiento informales que convierten en papel mojado, muchas veces, el intrincado "mare mágnun" burocrático construido en sustitución de unos principios constitucionales inexistentes.

Esta máquina burocrática incurriría, frecuentemente, en un exceso de celo: o bien se demostraría poco ágil ante el proceso de toma de decisión, o bien actuaría con exceso de premura. Sobre todo, cuando recayese la decisión sobre los "cuerpos funcionariales de elite" de tal manera que, como afirma Alejandro

Nieto, "la decisión política ya no va a ser libre, sino que va a recaer en los miembros del Cuerpo al que el puesto en cuestión haya sido adjudicado" (153). Especialmente significativo es el caso, por lo que a la acción exterior se refiere, de las cuestiones sobre política económica.

Ante estos planteamientos es lógico suponer, por ejemplo, que un importante número de decisiones estimadas de escasa importancia o de pequeña política fueron afectadas por esta "excepcionalidad" del Régimen respecto al entorno de Europa Occidental.

La medida en que ello ocurra va a depender no de la naturaleza del sistema que, evidentemente, no se altera, pero sí del grado alcanzado en la dinámica de tecnocratización del Estado en cada momento concreto de la evolución del Régimen.

A este respecto, es difícil extraer unas reglas fijas sin acudir en la explicación a elementos exógenos -buscar respuesta a partir de otros departamentos ministeriales en lo que a la acción multilateral se refiere-, más sencillo resulta observar un punto de inflexión en este proceso.

En 1957 comienza a generarse -junto a la premisa de anteriores períodos de que las decisiones más importantes las toma el Jefe del Estado- el mito de que las decisiones en política exterior -sobre problemas de mayor o menor importancia- son tomadas y/o ejecutadas por una competentísima y ágil burocracia con un perfecto reparto de misiones -en los planos colectivo e individual-.

Esta situación responde, como vemos, a la extrapolación al ámbito de la acción exterior de un proceso observado en otros

ámbitos de la Administración y que Alejandro Nieto define como de "patrimonialización corporativa" (154). Sin embargo, en el caso del Ministerio de Asuntos Exteriores, este hecho debe matizarse debido a la pérdida de competencias que experimenta este Departamento.

En favor de este razonamiento puede argüirse los intentos frustrantes de reforma en la Administración Exterior del Estado por parte de Castiella -ya en la segunda mitad de la década de los sesenta-, ejecutados con el objeto de sacar al Ministerio de Asuntos Exteriores de la situación de "punto muerto" en que se encontraba, o el intento de modificar el estatuto de la Carrera Diplomática -aprobado en 1955-, en los primeros años setenta con López Rodó. (155)

b/ Si, como es lógico pensar, *cuanto más descentralizada sea una Administración más constitucionalizados están los procedimientos para la formulación de la política y menos temen los individuos las consecuencias que puedan tener para ellos las decisiones que tomen, mayor número de éstas dependerán de personas individuales.* El Régimen de Franco se caracterizaría, en líneas generales, por todo lo contrario en política exterior. Es más, en cierto modo, refuerza esta idea al producirse este fenómeno en dirección contraria.

Se aprecia una ocultación, en la maquinaria administrativa, de las personas que realmente inciden en la decisión, en general, dentro de una dinámica de "esperar y observar" -sobre todo hacia cuestiones que pueden parecernos a los ojos de hoy como casi triviales, pero de evidente trascendencia en su momento-, por parte tanto de la Administración central como de la

Administración periférica en el Ministerio de Asuntos Exteriores -de Dirección General hacia abajo con las excepciones que dependerán de la proyección política y administrativa que tenga el servicio-.

Abundan sobremanera los informes de situación en la documentación del Ministerio de Asuntos Exteriores, no el debate interno sobre tal o cual opción y menos aún una definición exacta del rumbo a tomar, en su defecto se encuadran frecuentemente "tomas de postura" sobre cuestiones generales o, con mayor insistencia, sobre aspectos puntuales.

Lo único constatable es que durante la dictadura el gran protagonista de la política internacional fue Franco junto a la iniciativa creciente de Carrero Blanco. Y junto a ellos, los ministros que en ocasiones casi conseguirán tener un protagonismo propio que indefectiblemente les acabará llevando, más pronto o más tarde, al enfrentamiento con el carácter unívoco de la posición del Jefe del Estado y/o quien ha sido considerado como el *jefe político de su estado mayor*, Luís Carrero Blanco.

La posición de Castiella, por otra parte, resume perfectamente esta situación. Como nos recuerda Fernando Morán "(...) en todas las autocracias los ministros representan la idea que el soberano se hace de las necesidades en cada momento" (156).

Cualquier otro intento de descender en la pirámide ministerial resulta más confuso, ya que dependerá, dada la autonomía administrativa con que gozaba el titular de la Cartera, de su talante, del círculo de colaboradores que se rodeaba y de la propia estructura básica en la organización del Ministerio,

pero sobre todo de la materia que se abordase en cuestión.

A este respecto y de un modo general, se debe tener presente que los diplomáticos van a asistir al asalto de parte de sus competencias tradicionales por los nuevos cuerpos de elite de la Administración dentro de una profunda desorientación y cierta prevención en las materias multilaterales de carácter técnico. La causa será el constante aumento de influencia de estos cuerpos en la toma de decisiones en problemas que hasta poco antes habían considerado de su exclusivo acervo patrimonial.

La situación se ve complicada hasta casi el absurdo, si consideramos el grado de indefinición institucional del Régimen ante el exterior. En la preparación de la documentación por la que se suscribe el Acuerdo Monetario Europeo por parte de España, en el otoño de 1959, se producirá, si se nos permite el ejemplo, una situación sorprendente de bloqueo. Sobre todo si pensamos en la fecha y que la Ley de los Principios Fundamentales del Movimiento databa del año anterior.

Se solicitará, por parte de las autoridades monetarias europeas a la "Delegación Permanente de España creca de la OECE", cómo debía de expresarse la designación oficial de España en los instrumentos internacionales, ya que se hacía referencia a la forma de Gobierno. Ante las dudas surgidas, se remitirá la consulta a la Dirección General de Organismos Internacionales que, a su vez, la remitirá al Ministro que -a su vez-, la trasladará a Presidencia del Gobierno en carta personal del propio Castiella a Carrero Blanco (157). Una nimiedad tardó en solucionarse varios meses.

En consecuencia, resulta lógica la afirmación de que los

departamentos políticos en los Gobiernos donde más larga es su permanencia en el poder, menos probable resulta que los funcionarios tengan una influencia decisiva en la adopción de las decisiones más importantes.

Este es, evidentemente, el caso del Ministerio de Asuntos Exteriores en el franquismo, donde las decisiones seguían quedando en manos de un grupo muy reducido del que podría quedar incluso al margen el propio Ministro. Por ejemplo, en el caso de la elección del momento de solicitar la apertura de negociaciones con la CEE, ésta fue tomada, en primera instancia, por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos -de la cual no formaba parte del Ministro de Asuntos Exteriores-, siendo refrendada días después por el Consejo de Ministros en pleno. Por cierto, en la misma fecha se acordará la creación de la Oficina del Plan de Desarrollo .

c/ No resulta generalizable de modo absoluto, sin embargo, al Régimen de Franco la idea -muy extendida en los trabajos sobre proceso de toma de decisión (158)-, de que *cuanto menos importante se cree que es la decisión, más probable es que sea tomada por un individuo de situación relativamente baja en la escala jerárquica*. Esta circunstancia dependerá, asimismo, del problema en cuestión que se aborde.

Mientras ocupó la cartera de Exteriores Martín Artajo, se aprecia una fuerte centralización a la hora de tomar decisiones, primando el papel de la Subsecretaría más allá de las cuestiones administrativas que la legislación vigente le tenía señaladas. Su sucesor, Castiella, intentará una limitada descentralización de servicios, otorgando una función de asesoramiento al Gabinete

Técnico del Ministro -equipo íntimo de colaboradores-, y depositando en la Subsecretaría la responsabilidad del quehacer administrativo y la coordinación de servicios desde un punto de vista logístico, de acuerdo -todo hay que decirlo- con la clarificación de funciones realizada por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Asímismo, las Direcciones Generales ampliarán su capacidad de iniciativa por lo que a la Administración central de la acción exterior se refiere, mientras que en las Misiones y Embajadas en el extranjero se cuidará especialmente los aspectos relativos a la coordinación con la Administración Central y con otros órganos periféricos.

Sí parece más exacta la observación de que *un gran número de decisiones de poca importancia tuvo, por acumulación, desde 1957, influencia sustantiva en algunas parcelas muy concretas de la política exterior coadyuvadas por el propio compromiso personal del Ministro*. Piénsese, por ejemplo, en el lento cambio de actitud dentro de Asuntos Exteriores hacia el proceso de construcción europea y el papel, tanto a través de sus efectos en los climas de opinión como en la medida en que impulsó ciertos límites a futuras decisiones.

La mayor influencia se observará en aspectos puntuales vinculados con la política económica multilateral -puede ser el caso de la negociación de las cuotas españolas a la OECE-. Lo cierto es que esta situación es producto de la lenta configuración de unos funcionarios, como afirma Angel Viñas, que:

"(...) ligaron su carrera profesional a la promoción de unos esquemas de racionalización en las relaciones con el exterior. Sin duda era más fácil empujarlos en la esfera económica en donde, al menos, los

diagnósticos eran precisos y abundantes." (159)

Por estas razones, no puede establecerse una clara distinción, si exceptuamos las decisiones de mayor trascendencia política o excluimos algunas del ámbito económico, -sugeridas por Angel Viñas en lo que define como "modelo Navascues" en el *período Martín Artajo* y posteriormente, con Castiella, como modelo de "protagonistas múltiples"-, entre las personas, servicios y organismos que aconsejan en el proceso de toma de decisión y las que efectivamente las toman, puesto que van a participar en el proceso, aunque a distintos niveles y de diversas maneras.

En definitiva, en la elaboración y ejecución de la política exterior española durante el franquismo no se demuestra una mayor eficacia por que los altos burócratas sean políticamente responsables, ya que se observa que en ese sistema -entendiendo por él todo el aparato de la Administración que participa en la toma de decisiones-, los individuos pueden ser irresponsables en el sentido usual de la palabra, es decir, veleidosos y mudables - en su valoración política de las prioridades-, de la misma manera que pueden ser arbitrarios y contradictorios en los procedimientos que sigan para dicha elaboración y ejecución - amparándose, generalmente, a través de criterios técnicos, en ocasiones de dudosa eficacia-. (160)

2.2.2. Los problemas de política exterior y la agenda internacional: la construcción europea.

Sobre los actores se yuxtaponen otros elementos que se pueden agrupar en distintos planos, según se ordenen en problemas de competencias -en un plano de racionalidad administrativa y presupuestaria-, o afecten a los objetivos políticos de la acción exterior, encontrándose frecuentemente relacionadas ambas categorías.

Considerando esta última dimensión y siguiendo los modelos de análisis interpretativos de Wallace y Allison y Hilderin (161) en la elaboración de la política exterior para los países de Europa Occidental, y a partir de la aproximación que realiza Angel Viñas (162) para el caso español, los problemas pueden clasificarse en tres niveles correspondientes a la *alta política*, la *política intermedia* y la *pequeña política*.

Este modelo puede ser útil en la realización de una agenda de problemas y para una aproximación en la distinción de los planos administrativos a quienes compete su resolución -debido a la peculiar forma de entender diversos aspectos de la vida internacional-. Si bien esta clasificación de ámbitos de decisión en relación con la materia de actuación se ajusta notablemente mejor a un análisis de la política exterior del franquismo, no es menos cierto que las disfunciones existentes en el Régimen arrojen dudas a la hora de adscribir cada cuestión a uno de estos niveles, en lo que a la acción exterior multilateral se refiere.

a/ Los **problemas de alta política** se identifican generalmente con la seguridad y el prestigio nacional o valores importantes para amplios sectores del sistema político o de la Administración. En el caso español, éste sería el caso de la política orientada hacia la entrada de España en los organismos regionales europeos, esencialmente la OTAN, la OECE y la disyuntiva EFTA-CEE, sobre todo en lo que a su dimensión económica se refiere.

Los supuestos en los cuales descansa esta *alta política* pueden ser objeto de debate o, por el contrario, permanecer incuestionados durante cierto tiempo. Cuando se replantean -como ocurre con un proceso en constante mutación como la construcción europea-, generan intensa polémica. Estamos, pues, en presencia de la dimensión política por excelencia. Es la que atrae la atención de los más elevados escalones del Gobierno y de la Administración.

La definición de la línea a seguir ante tales problemas no puede compartimentalizarse fácilmente y en ella participan círculos ministeriales procedentes de distintos departamentos, conjugando una amplísima gama de agentes en interacción, para nuestro caso concreto los ministerios de Asuntos Exteriores, Comercio, Secretaría General del Movimiento y Presidencia del Gobierno, ya directamente o a través de organismos que dependan orgánicamente de ella como la Oficina de Coordinación y Programación Económica, o instituciones superiores del Gobierno como la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

Podemos, quizás, considerar en esta dirección la decisión de solicitar la apertura de negociaciones con la Comunidad

Económica Europea como continuación de la componente europea del debate sobre la liberalización económica en la segunda mitad de los años cincuenta, seguida de la discusión planteada en torno a la conveniencia de realizar la aproximación a Europa a través de la CEE o la EFTA y, preferentemente, todo lo relativo a materias de defensa, especialmente en lo que concierne al Pacto Atlántico.

Curiosamente, existirán distintas posiciones en el fondo y en la forma de realizar la aproximación dependiendo de los intereses que se valorasen como de mayor transcendencia entre distintas unidades administrativas, genéricamente el choque se producirá entre el bloque compuesto por los ministerios económicos y Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Asuntos Exteriores.

b/ Por debajo de los **problemas de** alta política se encuentran los de la **política intermedia**. El Gobierno se pronuncia de manera continua sobre tales cuestiones y, en general, lo hace a través de la interpenetración y coordinación de las líneas generadas por un número no excesivamente amplio de departamentos ministeriales, aquellos que se ven primariamente afectados por la solución que se dé a dichas cuestiones. (163)

En consecuencia, la gama en que se ubican los agentes que deban intervenir en la preparación de la decisión es más reducida que en el caso anterior. La disensión y el conflicto entre ellos serán todavía bastante profundas y la índole del debate eventualmente más técnica, aunque no específicamente más técnica, lo cual no excluye fricciones intensas. En este sentido, podemos

pensar en las pugnas sobre cómo organizar las representaciones de España ante las organizaciones regionales europeas entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Comercio en el caso de la OECE y de la CEE. Significativa, en la situación de 1955 ante la OECE; Comercio se muestra imperativo en la necesidad de entrar en la OECE, Exteriores aconseja prudencia y espera.

*c/ Los **problemas de pequeña política** son aquéllos que se considera que no afectan de manera sustancial a los intereses y valores nacionales: la interacción rutinaria con otros gobiernos, los contactos regulares con las organizaciones regionales europeas y los acuerdos técnicos a los que se atribuye escasa significación política aunque son obviamente muy importantes, no se perciben como temas que inciden sobre una gama más o menos amplia de problemas internos (164).*

Su compartimentalización es teóricamente más fácil de realizar, en términos de la necesaria maquinaria administrativa y los agentes que participan en la formulación de decisiones, en apariencia tan poco trascendentes, se extraen de un círculo estrechamente delimitado. Incluiríamos en este apartado desde las propias pugnas interdepartamentales sobre competencias en temas de conferencias u organismos internacionales, a los problemas de transmisión de la información entre distintas unidades ministeriales. (164)

Así ocurrirá con algunas manifestaciones de la política de defensa, fundamentalmente informativas (seguimiento de la evolución de la UEO y de la fracasada CED, interés por los organismos de investigación nuclear europeos) o que precisen la

actitud de España ante tal o cual acontecimiento notorio en el conflicto bipolar (Conferencia Cuatripartita de Berlín, Guerra de Corea, Pacto Mediterráneo, sucesos de 1956...), de la política comercial bilateral o multilateral ("pool verde" y Acuerdo Monetario Europeo), de la política cultural, o del propio seguimiento del proceso de construcción europea especialmente hacia la CECA o el Consejo de Europa, por citar tan sólo unos ejemplos.

Indudablemente, la mayoría de las cuestiones planteadas con los organismos regionales europeos tendrían que ser abscritas a esta categoría, dado el perfil, generalmente bajo, de relación mantenida y la importancia real concedida al proceso de construcción europea durante gran parte del período, sin embargo, su consideración variará sorpresivamente.

El proceso de construcción europea será una cuestión de **pequeña política** entre 1949 y 1956/57 (*fase de simple información y valoración, creciente interés por insertarse en los procesos de cooperación económica internacional*), adquirirá la consideración de **política intermedia** entre 1956/57 (*período de formulación y desarrollo de la política del "compás de espera"*) y se transformará en una cuestión prioritaria, de **alta política**, a partir de 1959-60 (*período de definición ante Europa y toma de decisión ante la integración europea*).

Este índice de prioridades, evidentemente, será un elemento básico a la hora de observar cómo va desarrollándose y variando la actitud del Régimen hacia el proceso de construcción europea hasta convertirse, finalmente, en una cuestión prioritaria de la

agenda internacional del Régimen y forzarle a tomar la decisión de solicitar la apertura de negociaciones con las Comunidades Europeas en enero de 1962.

En los capítulos IV, V y VI observaremos las distintas formas y matices de esta pendulación en el diseño de la posición española ante el proceso de construcción europea.

NOTAS al Capítulo II.

1. Entre los escasos estudios monográficos debe destacarse la colección "España y la Organización de las Naciones Unidas ONU" que, bajo la dirección de A. LLEONART, lleva publicados hasta la fecha cuatro volúmenes bajo el título España y ONU. La "Cuestión Española", organizados con un criterio cronológico -Vol. I (1945-46); Vol. II (1947); Vol. III (1948-49); Vol. IV (1950)-, entre 1983 y 1991 por el Instituto de Estudios Jurídicos del CSIC.
Para las relaciones con organismos internacionales de tipo económico el trabajo de MUNS, J. Historia de las relaciones entre España y el FMI (1958-1982) Madrid, Alianza Editorial, 1986 y más recientemente VARELA, M. (Coord.) El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la economía española Madrid, Pirámide, 1994. Sobre las relaciones entre España y las organizaciones regionales europeas es realmente exiguo el número de trabajos, no obstante en los últimos años se observa un cambio importante en esta tendencia, entre los últimos aportaciones vid. LA PORTE, M.T. La política europea del régimen de Franco (1957-1962), Pamplona, EUNSA, 1992. Puede observarse una bibliografía más amplia sobre esta cuestión al final de esta Tesis.
2. R. ARON, R. Paz y guerra entre las naciones, T. I "Teoría y sociología", Madrid, Alianza Universidad, 1985 pp. 108 y ss.
3. Es interesante ver la caracterización general sobre la política exterior del franquismo realizada por el profesor ESPADAS, M. Franquismo y política exterior Madrid, Rialp, 1987 pp. 9-31.
4. Cfr. ARENAL, C. del "La posición exterior de España" en COTARELO, R. Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986) Madrid, CIS, 1992 pp. 189-190. Vid. en el mismo sentido DUROSELLE, J.B. "Politique interieure et politique exteriure" en Relations internationales nº 37 (1984) pp. 7-16.
5. En este sentido, vid. PAYNE, S. G. El Régimen de Franco Madrid, Alianza, 1986. pp. 12-17.
6. Sobre el concepto de estructura y cultura política vid. ALMOND, G.A. y POWELL, G.B. Política comparada, Buenos Aires, Paidós, 1972 pp. 27-30 y 44-66. Sobre grupos de interés vid. BERGER, S. (Comp.) La organización de los grupos de interés en Europa Occidental, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988. Especialmente, la Introducción a cargo de Suzanne Berger (pp. 13-42) y MAIER, Ch.S. "Los vínculos ficticios... de la riqueza y de la ley. Sobre la teoría y la práctica de la representación de intereses" pp. 44-87. Asimismo, vid, CROUCH, C. (Comp.) Estado y economía en el capitalismo contemporáneo, Madrid,

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

7. "(...) some sectors of the elite, some institutional interest, and some social forces will be better represented at one point or another in the government and will have more or less influence in it." (LINZ, J.J. "Opposition in and under Authoritarian Regime: the case of Spain" en DAHL, R.A. (Comp) Regimes and Oppositions Yale, University Press, 1973 pp. 188).
8. Puede destacarse entre otros, aparte de los trabajos de Angel Viñas, los de GINER, S. y PEREZ IRUELA, M. (Eds.) El corporativismo en España, Barcelona, Ariel, 1982 y sobre todo LINZ, J.J. y MIGUEL, A. de De los empresarios ante el poder público, Madrid, IEP, 1966. Para una perspectiva comparada con la situación europea puede ser útil SIDJANSKY, D. y ALBERT, U. (Dir.) L'Europe du Sud dans la Communauté européenne. Analyse comparative des groupes d'intérêt et de leur insertion dans le réseau communautaire, Paris, PUF, 1990. Existen varias Tesis Doctorales en realización sobre la incidencia de los grupos de interés en la política interior y exterior del franquismo destacándose el papel de las Camaras de Comercio no sólo de la gran banca y el gran capital español. Vid. DOMINGUEZ, M. E. Las Camaras de Comercio y el Mercado Común (1957-1977) Tesis Doctoral, Universidad Complutense, 1995. Sobre las relaciones entre poder y política exterior y el papel jugado por las "familias políticas" del franquismo es inexcusable consulta el trabajo de TUSELL, J. Franco y los católicos. La política interior española entre 1945 y 1957 Madrid, Alianza, 1984. A esta cuestión dedicaremos el Capítulo III.
9. Es preciso destacar que a estos cambios eran favorables determinados ámbitos de la Alta Administración económica, la Banca, el gran capital español y las Cámaras de Comercio. Y se mostraban contrarios ciertos grupos de industriales y del "establishment" del Régimen.
10. ATTINA, F. Politica internazionale contemporanea (1945-1980). Scienza Politica i Relazioni Internazionali Milan, F. Angeli, 1983 pp. 64.
11. Keohane y Nye -instalados en una lógica realista-, por ejemplo, definen a este concepto como la capacidad de un actor para hacer algo que de otro modo no haría. (KEOHANE, R.O. y NYE, J.S. Poder e interdependencia. La política mundial en transición Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1988 pp. 11).
12. PALOU, J. "El concepto de potencia media. Los casos de España y México" en Affers Internacionales nº 26 (1993) pp. 8-10.
13. Victor Morales Lezcano considera a España en tiempos de Franco como una *pequeña potencia* y tan sólo tras el regreso

- de la democracia recobra el "status" de *potencia media* (MORALES LEZCANO, V. España, de pequeña potencia a potencia media, Madrid, UNED, 1991 pp. 49-66). Por otra parte Palau incide en el hecho de que en el caso español la noción de *potencia media* se halla asociada al concepto de *potencia regional* circunscrito a un momento concreto en que la rigidez del sistema bipolar surgido de la Segunda Guerra Mundial comienza a disminuir (desde mediados de los años sesenta) y disminuye también "el nivel de constricción y dependencia impuesto por tencialas reglas del sistema" (PALAU, J. "El concepto de potencia media... pp. 7-37).
14. POLLACK, B. The Paradox of Spanish Foreign Policy. Spain's International Relations from Franco to Democracy, London, Pinter, 1987 pp. 14 y ss.
 15. Vid. Guerres Mondiales et Conflicts Contemporaines, nº 162 (1992), número monográfico "L'Espagne et la cause de l'axe: complicité et exoneration". En el mismo sentido, vid. los estudios dirigidos por LLEONART, A. España y la ONU ops. cit.
 16. Según Merle los rasgos que definirían a esta categoría de Estados serían los siguientes: disponibilidad de intervenir en cualquier parte del mundo, riqueza material, territorio de dimensiones continentales, recursos humanos considerables y alto nivel de desarrollo tecnológico. A esta caracterización habría que añadir su capacidad de respuesta a un ataque nuclear masivo; es decir su amplitud de armamento nuclear (MERLE, M. Sociologie des relations internationales, Paris, Dalloz, 1988 (4ª edición) pp. 325-27)
 17. Es la tesis central del trabajo de AGUIRRE, M, y MATTHEWS, R. Guerras de baja intensidad, Madrid, Fundamentos, 1989.
 18. Sobre la "Guerra fría" existe una amplísima bibliografía generada en las cuatro décadas en que se ha desarrollado. En este sentido vid PEREIRA, J.C. Historia y Presente de la Guerra Fría, Madrid, Istmo, 1989 y bibliografía allí citada.
 19. "Las *potencias medias* son aquellas que, debido a sus dimensiones, sus recursos materiales, su voluntad y su capacidad de aceptar responsabilidades, su influencia y su estabilidad están en vías de convertirse en grandes potencias." (HOLLBRAAD, K. Las potencias medias en la política internacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 12).
 20. HOLLBRAAD, K. Las potencias medias... p. 145
 21. Sobre esta cuestión muy debatida vid. MARQUINA, A. España en la política de seguridad occidental, Madrid, Ed. Ejercito, 1986; VIÑAS, A. Los pactos secretos de Franco con los Estados Unidos, Barcelona, Grijalbo, 1981; BRANDU, P.

L'anillo mancante. Il problema de la Spagna franchista e l'organizzazione della diocesi occidentale (1947-50), Sassari, Università degli Studi di Sassari, 1990; PORTERO, F. Franco aislado, la cuestión española (1945-1950), Madrid, Aguilar, 1989.

Sin embargo, la documentación norteamericana ofrece pocas dudas sobre esta cuestión, cfr. por ejemplo, con el Informe del Senado de Estados Unidos "Special Report on Spain and French Morocco covering Economic and Military Programs under Spain Agreements by Dennis Chavez, Chairman Special Subcommittee on Appropriations United States Senate; Washington, January 1954" en Archivo Presidencia del Gobierno (APG) Jefatura del Estado (JE) Leg. 19. doc. 231.

22. lo que Wingeate Pike define como "the Axis Stigma" (WINGEATE PIKE, D. "Franco and the Axis Stigma" en Journal of Contemporary History, nº 10-12 (1982) pp. 369-407).
23. Sobre esta cuestión vid. MORAN, F. Una política exterior para España, Barcelona, Planeta, 1980 pp. 18 y ss. ALDECOA, F. "Las constantes de la política exterior española" en Política y Sociedad nº 12 (1989) pp. 68. (24). No obstante, también influirá la herencia de la tradicional falta de una visión global no sólo parcial y limitada a determinados ámbitos, políticos y geográficos, del papel de España en América Latina y el Mediterráneo.
24. Cfr. ESPADAS BURGOS, M. Franquismo y ... pp. 24-30.
25. Sección de Política Internacional del Instituto de Estudios Políticos "Principios de política española. Comentarios a los cuatro primeros principios del Movimiento Nacional" en Cuadernos de Política Internacional, nº 40 (1958) pp. 7-35.
26. Enunciado del III Principio. Ley Fundamental del Estado de 17 de mayo de 1958.
27. Vid. al respecto MARTIN ARTAJÓ, A. Cristianismo y Comunidad Internacional, Madrid, IEP, 1958.
28. Vid. "Fernando María Castiella, nuevo Ministro de Asuntos Exteriores" en Cuadernos de Política Internacional, nº 30 (1957) pp. 42 y ss.
29. REYNOLDS, P.A. Introducción al estudio de las relaciones internacionales, Madrid, Tecnos, 1977 pp. 164-165.
30. El debate sobre esta cuestión ha sido muy profuso, generalmente son destacados los estudios, ya clásicos de Juan José Linz, Max Gallo, Guy Hermet o más recientemente Stanley Payne, realizados fuera de España. Entre nosotros merece destacarse las aportaciones de Amando de Miguel o Javier Tusell. Desde otras perspectivas, la cuestión de la institucionalización del régimen puede observarse desde una óptica marxista en los trabajos de ESTEBAN, J. de, y LOPEZ GUERRA, L. La crisis del Estado franquista, Barcelona,

- Labor, 1977; POULANTZAS, N. La crisis de las dictaduras. Portugal, Grecia y España, Mexico, Siglo XXI, 1976 y VILAR, S. La naturaleza del franquismo, Madrid, Península, 1977. Desde la perspectiva del Régimen en FRAGA, M. Horizonte español, Madrid, Editora Nacional, 1965 "Fundamento y futuro del Estado español" y VV.AA. El Nuevo Estado Español. Veinticinco años de Movimiento Nacional, Madrid, IEP, 1962, II y III "La organización y el desarrollo del Estado" y "Las instituciones representativas".
31. Cfr. Comisión Internacional de Juristas de Ginebra El imperio de la ley en España Ginebra, Comisión Internacional de Juristas, 1962.
 32. FERRANDO BADIA, F. El régimen de Franco. Un enfoque jurídico-político, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 87-106.
 33. FRANCO, F. Pensamiento político de Franco, Tomo I, Madrid, Ed. del Movimiento, 1975 "líneas generales de desarrollo constitucional" pg. 389 (19 de marzo de 1957, declaraciones a New York Times). Es interesante destacar como no se aprecia gran diferencia respecto a otras declaraciones realizadas inmediatamente después de la guerra mundial, recogidas en el mismo volumen bajo el título de "Constitución abierta" y "perfeccionamiento político constitucional" (29 de enero de 1946, declaraciones a "Associated Press") pp. 387.
 34. En este sentido se manifiestan, entre otros muchos, Francisco Aldecoa, Antonio Marquina, Angel Viñas, Roberto Mesa, Celestino del Arenal, Manuel Espadas, James Cortada, Juan Carlos Pereira, Pedro Martinez Lillo, Florentino Portero, Javier Tusell, Victor Morales, Fernando Morán o José Mario Armero.
 35. Vid. al respecto, Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de Enero y Decreto nº 779/1967, de 20 de abril, de la presidencia del Gobierno por el que se aprueban los textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino. Fundamentalmente, Título II, artículo 9 de la Ley Orgánica del Estado y artículo 12 de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947.
 36. Cortes. Secretaria Reglamentos (del Congreso de los Diputados y de las Cortes) Madrid, Cortes Españolas, 1977. pp. 475.
 37. Sobre la importancia de los organismos culturales vid. DELGADO, L. Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939-1953, Madrid, CSIC, 1988.
 38. Sobre el proceso de elaboración vid. LOPEZ RODO, L. Memorias, Madrid, Plaza y Janes-Cambio 16, 1990 pp. 134-165.

39. MORAN, F. Op. cit. pp. 28.
40. TUSELL, J. Carrero, la eminencia gris del régimen de Franco, Madrid, Ed. Temas de Hoy, 1993. especialmente capítulos II, III y IV. Por su parte, Paul Preston lo considera como el Jefe político del Estado Mayor (lease gabinete) de Franco (PRESTON, P. Franco, "Caudillo de España" Barcelona, Grijalbo, 1994 pp. 436)
41. CAVA MESA, M.J. Los diplomáticos de Franco. José Felix de Lequerica. temple y Tenacidad (1890-1963) Bilbao, Universidad de Deusto, 1989 pp. 210.
Como afirma Marquina "En todas las negociaciones que el general Franco consideraba de importancia encargaba a una persona de confianza que las llevase a cabo con todas las competencias pertinentes" en MARQUINA, A. "La opinión pública y la política exterior de España 1945-1975" en Opinion publique et politique exteriure, Roma 1981-84 y 1985 Vol. III pg. 41. Sobre Carrero Blanco, interesa a parte del trabajo de Tusell, señalado más arriba, la lectura de las memorias de algunos ministros de Franco sobre este período como Lopez Rodo o Navarro Rubio (vid. referencia supra), así como el testimonio de algunos colaboradores cercanos a los ministros de Asuntos Exteriores como en el caso de Fernando Olivie o Marcelino Oreja (vid. referncia supra) en el caso de Castiella. Vid, asimismo, FRANCO SALGADO ARAUJO, F. Mis conversaciones privadas con Franco, Barcelona, Planeta, 1976.
42. VIÑAS, A. Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos. Bases, ayuda económica, recortes de soberanía Barcelona, Grijalbo, 1982 pp. 195-240.
43. ARMERO, J.M. La política exterior del franquismo Barcelona, Planeta, 1978 p. 14.
44. LOPEZ GARRIDO, D. "El Consejo de Ministros durante el régimen de Franco" en El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y presidencia del Gobierno, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 176 y ss.
45. GONZALEZ, M.J. "La autarquía económica bajo el régimen de Franco: una visión desde la teoría de los derechos de propiedad" en Información Comercial Española (ICE), nº 676-677 (1990) pp. 20-21
46. PRESTON, P. Op. cit. pp. 542.
47. VIÑAS, A. "La política exterior del franquismo" en VILAR, J.B. (Ed.) Las relaciones internacionales en la España contemporánea Murcia, Universidad de Murcia, 1989 pp. 115-125. Vid, asimismo, TORTELLA, G. El desarrollo de la España contemporánea.. Historia económica de los siglos XIX y XX, Madrid, Alianza, 1994 "Del proteccionismo a la autarquía para acabar en Europa" pp. 168-173.

48. Este hecho se muestra como fundamental al ser las Ordenes Ministeriales disposiciones administrativas generales y proceder directamente de los Ministros, mientras que los Decretos tienen caracter de Ley y emanan directamente del Gobierno. Queremos agradecer en este punto las orientaciones y consejos proporcionados por el profesor José Martínez Cardos.
- Sobre las reformas en la estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores, si bien como afirma Viñas no hay importantes modificaciones en su estructura, si se producen algunos cambios a destacar: Orden de 30 de enero de 1951 por la que se crea una oficina de Conferencias y Organismos Internacionales, Orden de 4 de abril de 1951 por la que se reorganizan los Servicios de la Dirección General de Política Exterior; Orden de 7 de febrero de 1952 por la que se constituye una Junta Consultiva encargada de informar sobre las directrices en política exterior y las cuestiones de caracter funcional-orgánico del Departamento; Decreto de 20 de febrero de 1953 por el que se constituye la Comisión Nacional de la UNESCO; Orden de 23 de noviembre de 1953 por la que se crea la Dirección de Asuntos Políticos de Europa Oriental; Ley de 3 de diciembre de 1953 por la que se reorganiza la Junta de Relaciones Culturales.
- A partir, del Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 por el que se reorganiza la Administración Central del Estado y publicado días antes en el BOE que el Decreto de creación de la Comisión Interministerial para el estudio de las Comunidades Europeas y el Euratom, el 26 de julio de 1957. Estos cambios se concretan en: Decreto de 3 de octubre de 1957 por el que se reorganiza el Servicio de Economía Exterior, Decreto de 18 de octubre por el que se crea la Dirección General de Relaciones Económicas, de la misma fecha es el Decreto por el que se crea la Dirección General de Organismos Internacionales; Orden de 12 de diciembre por la que se modifica la organización de la Dirección General de Política Exterior; Orden de 28 de Diciembre de 1957 por la que se crea el Gabinete Técnico del Ministro de Asuntos Exteriores y Orden de 25 de enero por el que se reorganiza la Oficina de Información Diplomática.
49. LOPEZ GARRIDO, D. Art. cit. pp. 168-170.
50. NAVARRO RUBIO, M. Mis memorias, Madrid, Plaza y Janes-Cambio 16, 1991 p. 236.
51. Ley de 20 de julio de 1957 sobre Régimen Jurídico de la Administración del Estado en Boletín Oficial del Estado (BOE), de 22 de julio de 1957. Sánchez Agesta en el discurso de presentación ante las Cortes definirá a las Comisiones Delegadas del Gobierno como "órgano colectivo menor de coordinación de aquellos problemas que afectan a varios Ministerios y que han de ser examinados y resueltos conjuntamente", Cortes Españolas Diario de Sesiones, Sesión de 15 de julio de 1957.
52. Cfr. DUROSELLE, J.B. "L'élaboration de la politique

- étrangère française" en Revue Française de Science politique, nº 3 (1958) pp. 508 y ss.
53. JULIA, S. "Franco, la última diferencia española" en Claves, nº 27 (1992) pp. 16-21.
 54. Entre otras vid. biografías que pueden ser consideradas como hostiles RAMIREZ, L. (Luciano Rincón) Franco, la obsesión de ser, la obsesión de poder, París, Ruedo Ibérico, 1976, o hagiográficas CIERVA, R. de la Franco, Barcelona, Planeta, 1976. Entre las que se han realizado con rigor histórico Vid. FUSI, J.P. Franco, autoritarismo y poder personal, Madrid, El País, 1985, PAYNE, S. El perfil de la historia, Madrid, Espasa-Calpe, 1992, TUSELL, F. Franco en la Guerra Civil, Madrid, Tusquets, 1992, y PRESTON, P. Franco. A biography, Londres, Harper and Collins, 1993 (Existe traducción al español, Grijalbo, 1994 que hemos utilizado nosotros). Asimismo, interesa consultar la colección que bajo la dirección de SUAREZ, L. (Francisco Franco y su tiempo, Madrid, Fundación Francisco Franco, 1984, 8 vols.) publica documentación del archivo personal de Franco.
 55. FUSI, J. P. "Para escribir la biografía de Franco" en Claves, op. cit. p. 8.
 56. Entre otros, TUSELL, J. Carrero.... Asimismo, vid. FERNANDEZ, C. El Almirante Carrero, Barcelona, Plaza y Janes, 1984. Actualmente se halla en realización una Tesis Doctoral sobre estas cuestiones a cargo de Antonio Tellez en el Departamento de Historia Contemporánea de la UCM.
 57. FUSI, J. P. art. cit. pp. 12 y 13.
 58. PRESTON, P. op. cit. p. 461.
 59. SERRANO SUNER, Mis memorias pp. 230 y FRANCO SALGADO-ARAUJO Mis conversaciones... pp. 19, 37, 56-58, 83 y 178.
 60. Vid. al respecto NAVARRO RUBIO, Op. cit. pp. 233-288. Sobre los ministros de Franco vid. MIGUEL, A. de Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los ministros de Franco, Barcelona, Dopesa, 1975; Los 90 ministros de Franco, Barcelona, Dopesa, 1973 y CUENCA TORIBIO, J.M. y MIRANDA GARCIA, S. "La elite ministerial franquista" en Revista de Estudios Políticos, nº 57 (1987) pp. 107-148.
 61. No existen memorias ni biografías sobre ambos ministros. A lo largo de esta investigación se ha intentado tener acceso a los archivos personales de Castiella con resultado negativo. El archivo personal de Martín Artajo se halla en posesión de la familia y se halla -por las informaciones recibidas muy mutilado-, el archivo personal de Castiella se encuentra en depósito en la Real Academia de la Historia.

62. Recogido por NAVARRO RUBIO, M. op. cit. pp. 247.
63. ESPADAS, M. op. cit. pp. 14-15.
64. MESA, R. "El proceso de toma de decisiones en política exterior" en Documentación administrativa, nº 205 (1986) monográfico sobre "El Servicio Exterior" p. 147.
65. Entre otros muchos vid. DUROSELLE, J.B. "La décision de politique étrangère en Relations internationales nº 1 (1974) pp. 5-26; LASSWELL, H. D. The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis, University of Maryland, 1956; REMIRO BROTONS, A. La acción exterior del Estado, Madrid, Tecnos, 1984; RIVERA, J.H. The Psychological Dimension of Foreign Policy, Columbus, Ch. E. Merrill, 1968; SNYDER, R.; BRUCK, H.W., y SAPIN, B. Foreign Policy decision-Making: An Approach to the study of International Politics, New York, The Free Press, 1962; STEIN, J. "L'analyse de la politique étrangère: à la recherche de groupes de variables dépendentes et indépendentes" en Etudes internationales, nº 2 vol. II (1972) pp. 371-394; STEINERT, M.G. "La décision en matière de politique étrangère: un essai sur l'utilisation de theories pour l'étude des relations internationales" en Enjeux et Puissance. Pour une histoire des relations internationales au XX^e. Mélanges en l'honneur de J.B. Duroselle Paris, Publications de la Sorbonne, 1986 pp. 69-82; VITAL, D. La elaboración de la política exterior británica, Madrid, IEP, 1977; WALLACE, W. y PATERSON, W.E. (Eds.) Foreign Policy Making in Western Europe, Londres, Saxon House, 1979.
66. MERLE, M. Sociología de las Relaciones Internacionales, (anteriormente citado en francés) Madrid, Alianza, 1986. p. 324.
67. Ibid.
68. VIÑAS, A. "La política exterior... pg. 291.
69. Vid. en este sentido entre otros muchos, JOUVE, E. Relations internationales, París, PUF, 1992 capítulos 2 y 3 "L'Etat, acteur concurrence" y "L'Etat, acteur menacé".
70. Vid. al respecto LUNA, A. de "El poder exterior" en AA.VV. Las relaciones internacionales en la era de la guerra fría Madrid, IEP, 1962 pp. 191-230.
71. Una aproximación interesante a esta cuestión se puede observar en ARENAL, C. del La teoría de las Relaciones Internacionales en España, Madrid, International Law Association, 1979 pp. 53-110.
72. Cfr. PORTERO, F. Op. cit. pp. 279-355.
73. Esta afirmación se desprende de la lectura entre otros

- documentos de las Memorias de la Dirección de Política de Europa de los años 1948, 1949, 1950, 1951-52, 1952-53 y 1953-54. Las de los años 1948, 1949 y 1950 están fechadas respectivamente en marzo, enero, diciembre. Desde 1951 todas las memorias de los servicios del Ministerio llevarán fecha de 18 de julio. Cfr. AMAE Leg R-3041 E 6.
74. Vid. al respecto las Memorias de la Dirección de Organismos Internacionales de los años 1954-55, 1955-56, 1956-57. AMAE Leg R-5333 E 5 (1954-55 y 1955-56) y AMAE Leg. R-5333 E 6 (1955-56).
 75. Sobre estos aspectos puede resultar interesante la lectura del artículo de CASTIELLA, F. "La posición de España en la política internacional" en Europa Archiv, mars, 1963 (la copia utilizada por nosotros es una traducción al español facilitada por Pedro Martínez Lillo).
 76. OLIVIE, F. "Apuntes para una historia de la política exterior desarrollada por España entre el 26 de febrero de 1957 y el 29 de octubre de 1969" en Franco y su tiempo, Actas de los Cursos de Verano de la UCM. Director del curso F. Suarez. Madrid, Actas, 1993. pg. 193.
 77. Dirección General de Política Exterior "Directrices de Política Exterior" s/f. 1957. El estudio constaba de un Esquema de contenidos y conceptos de 24 pg., 22 carpetas de documentación y un cuaderno de conclusiones de 17 pg. AMAE Leg. R-7650 E. 4-6. Estos papeles son utilizados, al parecer, por el Embajador Olivie vid. supra n. 76.
 78. VIÑAS, A. "La función planificadora de la política exterior" en Documentación Administrativa op. cit. pp. 234-235.
 79. AMAE Leg. R-7650 E. 4 Docs. cits.
 80. VIÑAS, A. "La función... p. 238.
 81. En este sentido vid. ALDECOA, F. "La política exterior en perspectiva histórica 1945-1984. De la Autocracia al Estado de Derecho" en Sistema, nº 63 (1984) pp. 123 y ss.; MENENDEZ DEL VALLE, E. "Política exterior y transición democrática" en La transición democrática en España, Madrid, Ed. Sistema, 1989 pp. 715-755; ARENAL, C. del "Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio" en VIDAL BENEYTO, J. (Ed.) España a debate, T. 1 "La política" Madrid, Tecnos, 1991 pp. 45-65. Algunas matizaciones sobre esta cuestión formula MESA, R. "La política exterior en la España democrática" en Revista de Estudios Internacionales, nº1 (1982) pp. 7-67. Asimismo, vid. OREJA AGUIRRE, M. "La política exterior de un sistema democrático" Madrid, OID, 1977. Conferencia pronunciada en la Escuela Diplomática.
 82. VIÑAS, A. "La Administración... pp. 195-196.

83. Al respecto vid. LOPEZ PINA, A. La España democrática y Europa, Cambio 16, 1977; MORAN, F. "El europeísmo señal de identidad de la restauración democrática española" en Movimiento Europeo, nº 3 (1982) pg. 18-21 y PEREIRA, J.C. y MORENO, A. "La Spagna franchista di fronte al processo de costruzione europea" en Storia delle Relazioni Internazionali, 1991/1 pp. 53-88.
84. GUBERN, R. 1936-1939. La guerra de España en la pantalla Madrid, Flimoteca Española, 1986 pp. 118-131.
85. PUIG DE LA BELLACASA, F. "Servicio Exterior e Información" en Documentación Administrativa op. cit. pp. 200.
86. Si bien la frase es de Martín Artajo con ciertos matices puede considerarse próxima al lenguaje de Castiella en estos años. Cfr. MARTIN ARTAJA, A. "Discurso pronunciado ante las Cortes el 14 de diciembre de 1950" Madrid, OID, 1950 (AMAE Leg. 3507 E. 22) y CASTIELLA, F.M. "La política exterior de España" versión española e la intervención en la Universidad de Georgetown el 24 de marzo de 1960, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1960.
87. AMAE Leg. R-3166 E. 3 Madrid, 18 de diciembre de 1951
88. AREILZA, J.M. Memorias Exteriores 1947-1964, Barcelona, Planeta, 1984, p. 170.
89. Precisión conceptual desarrollada por SANCHEZ RECIO, G. "La coalición reaccionaria y la confrontación política dentro del franquismo" en TUSELL, J. GIL PECHARROMAN, J. y MONTERO, F. Estudios sobre la derecha española contemporánea, Madrid, UNED, 1993 pp. 551-563.
90. En los testimonios de altos cargos se evidencia este proposito de forma reiterada, tanto por diplomáticos de distintas tendencias como Fernando Olivie o José María de Areilza como por tecnócratas como Laureano López Rodó. Esta apreciación es ampliamente recogida por los estudiosos de la política exterior.
91. Sobre esta cuestión a pesar de lo embarullado de la redacción sigue siendo imprescindible la consulta de VIÑAS, A., VINUELA, J., EGUIDAZU, F., PULGAR, C.F. y FLORENSA, S. Política comercial exterior de España 1931-1975, T. II. Madrid, Banco Exterior de España, 1979 Cap. IV, V y VII. la publicación de la Tesis leída en la Universidad Europea de Florencia por Fernando Guirao, parece que aportará importantes precisiones. Asimismo, resulta interesante ver: Delegación Española ante la OECE "Informe sobre la eventual entrada de España en la OECE" París, julio, 1955 (AMAE Leg. R-5332 E.1).
92. Vid. al respecto, la Nota del Presidente de la Delegación de España cerca de la OECE, Jaime Arguelles para Fernando M. Castiella de 6 de marzo de 1957 en AMAE Leg. R-5332 E.

2.

93. Entre otros trabajos vid. MARQUES, M.-N. "Les limites de l'intégration européenne et la Méditerranée, le marché des fruits et légumes de 1959 à 1977" en GIRAULT, R. y BOSSUAT, G. Europe brisée, Europe retrouvée París, Publications de la Sorbonne, 1994 pp. 379-403; CHASTAGNERET, G. "Une histoire ambiguë: les relations entre l'Espagne et les onze de 1949 à 1982" en España, Francia y la Comunidad Europea, Madrid, CSIC/Casa Velázquez, 1989 pp. 191-219 y GONZALEZ, M.J. art. cit. En los años sesenta el Régimen se esforzó por presentar los problemas para la integración de España en la CEE como consecuencia del retraso económico español y la oposición se volcó en considerar estos problemas como resultado de la permanencia del régimen político de Franco, sobre esta cuestión vid. MEDINA, M. "Les relations entre l'Espagne et la Communauté depuis 1945" en L'Espagne et les Communautés Européennes. Problemes posés par l'adhésion, Editions de la Université de Bruxelles, 1979, pp. 5-13, y L'SENDIN DE CACERES, S. Les relations entre l'Espagne et les Communautés européennes: le point de vue politique, Mémoire de recherches présentée en el Colegio de Europa en Brujas, en mayo de 1976.
94. Sobre esta cuestión existe referencia en Fundación Pablo Iglesias (FPI) Archivo Histórico del PSOE, Actas reuniones Ejecutiva (AE) M-119-2 Acta de la reunión conjunta de las Ejecutivas de la UGT y del PSOE, de 3 de diciembre de 1962 "Nota acerca del plan de trabajo para impedir la entrada del franquismo en el Mercado Común".
95. HERMET, Guy. Ponencia en el Congreso Internacional sobre "*España y el proceso de construcción europea*", Madrid, 12-14 de marzo de 1992.
96. Vid. MARQUINA, A. "La primera aproximación a las Comunidades Europeas" en España, Francia... pp. 135-144.
97. Vid. COLLADO, C. "En defensa de Occidente. Perspectivas en las relaciones del Régimen de Franco con los gobiernos democristianos de Alemania (1949-1966)" en VV.AA. El régimen de Franco (1936-1975), Actas del Congreso Internacional sobre... Madrid, UNED, 1993 pp. 475-492.
98. APG. JE. Leg. 33 Declaraciones a la prensa internacional de Alberto Martín Artajo 6/VII/1956.
99. APG. JE. Leg. 23. Declaraciones de Franco a D. Lawrence 20/V/1955.
100. LAPORTE, M. T. Op. cit. p. 451.
101. GUAITA, A. Recogido por NUÑEZ ENCABO, J. La función consular en el derecho español Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1980, pp. 10-11. Una visión más actualizada de estos aspectos puede observarse en Ministère

Française des Affaires Etrangères. Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français II vols. París, Editions du Centre National de Recherche, 1984, y cuyas orientaciones seguimos en las páginas siguientes.

102. NUÑEZ ENCABO, J. op. cit. pp. 11-14.
103. Resulta interesante al respecto la consulta de la documentación sobre presupuestos del Ministerio de Asuntos Exteriores 1848 en AMAE Leg. R-9974 E. 2 y 3; 1949 Leg. R-9975 E.3; 1950 en Leg. R-10228 E.1 y 2; 1951 en Leg. R-10230 E.2; 1952 en Leg 10230 E. 3; 1954 en Leg R-9975 E.1 y 2; 1955 en Leg R-10226 E. 1 y 2 y Leg. R-10227 E.1; 1956 Leg. R-10227 E. 2 y 3; 1957 en leg. R-10231 E. 1 y 2; 1958 en Leg R-10232 E 1-3; 1959 en Leg. R-9152 E. 1 y 2; 1960 en leg. R-9154 E. 1 y 2; 1961 en Leg. R-9155 y 1962 en leg. R-9156.
104. Los datos ofrecidos están entresacados de los Presupuestos de Gastos del Ministerio de Asuntos Exteriores realizados anotados en las Secciones Segunda y Decimoctava. Estado Letra A. Y el concepto en que se recoge la partida es "Pagos en concepto de cuotas a Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales" en el capítulo 3 Artículo 1 Grupo 1. Desde 1958 estan reseñados en el artículo 350 "Otros Gastos Ordinarios. Ministerio, Subsecretaría y Servicios Generales". Es necesario destacar que los Presupuestos no se realizaban coincidiendo con años naturales, sino de 1 julio de un año a 30 de junio del año siguiente.
105. Vid. Memorias de la Dirección General de Organismos Internacionales 1957-58 y 1958-59 AMAE Leg. R-5333 E.6.
106. TOGORES, L.E. y NEILA, J.L. La Escuela diplomática: cincuenta años al servicio del Estado (1942-1992), Madrid, Escuela Diplomática, 1994 pp. 168-258.
107. Conversaciones mantenidas con Xavier Flores, 12 de abril de 1993 y Fernando Morán, 24 de septiembre de 1993.
108. Cfr. con los datos ofrecidos por TOGORES, L.E. y NEILA, J.L. op. cit.
109. La creación de esta Dirección General se producirá por Orden Ministerial de 21 de agosto de 1964.
110. Vid. Memorias de la Dirección General de Organismos Internacionales 1959-60 a 1961-62 en AMAE Leg. R-10120 E.21.
111. NIETO, A. "De la República..." p. 572
112. Vid. AREILZA, J. M. ops. cits. pp. 146 y ss. y 141 y ss., respectivamente.

113. Ibid.
114. Conversación mantenida con Alfredo Sánchez Bella, 11 de julio de 1992.
115. Cfr. VIÑAS, A. "La Administración..." pp. 203 y ss.
116. Cfr. BRANDU, P. "Europa y Estados Unidos frente al problema de la integración de España en el sistema de seguridad occidental (1945-1953) en VV.AA. España y Europa, T. I Madrid, Síntesis (en prensa).
117. AMAE, Leg. R-4211 E.3 Madrid, 5 de abril de 1955.
118. Cfr. Acta de la Reunión de Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales de 16 de junio de 1958. APG. Consejo de Ministerios (CM) Secretariado del Gobierno (SG) Caja 1119.
119. VIÑAS, "La Administración..." p. 200.
120. AMAE. Leg. R-5336 E. 6, Madrid, 1 de julio de 1958.
121. Sobre la Comisión Interministerial para el Estudio de las Comunidades Europeas y el Euratom, vid. supra, Cap. VI, sobre la Comisión Delegada del Gobierno vid. supra, Cap. VI.
122. Cfr. Acta Reunión OCYPE 20 de diciembre de 1959. AGA. PG. CM. SG. Caja 200.
123. Acta Reunión Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. 10 de noviembre de 1961. APG. CM. SG. Caja 075.
124. AMAE. Leg. R-4283 E.1. Madrid, 30 de septiembre de 1955.
125. AMAE. Leg. R-5333 E.5 Madrid, 1 de julio 1956.
126. AMAE. Leg. R-4211 E.3 Madrid, 10 de enero de 1955.
127. AMAE. Leg. R-4288 E.2 Madrid, 13 de enero de 1955.
128. AMAE. Leg. R-4288 E.2. París, 20 de enero de 1955.
129. AMAE. Leg. R-5332 E.2. Madrid, 9 de enero 1958.
130. AMAE. Leg. R-6416 E.19 Madrid, 30 de noviembre de 1959.
131. AMAE. Leg. R-6416 E.20 Madrid, 18 de enero de 1960.
132. AMAE. Leg. R-6416 E.20 Madrid, 18 de mayo de 1960 y Madrid, 31 de mayo de 1960.
133. AMAE. Leg. R-6416 E.20 Madrid, 23 de agosto de 1960.
134. AMAE. Leg. R-6416 E.20 Madrid, 10 de noviembre de 1960 y

Bruselas, 2 de diciembre de 1960.

135. AMAE, Leg. R-6415 E.27 Madrid, 2 de diciembre de 1960.
136. Ignoramos el momento de inicio de redacción de estas notas. Un buen número de ellas para los años 1952-55 se encuentran en Leg. R-3373.
137. En contactos mantenidos con el Ministerio de Interior para la solicitud de permisos de consulta de documentación con Carlos Conde Duque, Director General de la Policía y el fallecido Subsecretario de Interior, Santiago Valera, se nos facilitó comunicación con el entonces Tte. Coronel Blanco a cargo de la mencionada Sección III quien no especificó nada concreto a este respecto. Los contactos tuvieron lugar entre mayo y octubre de 1993.
138. AMAE. Leg. R-5333 E.6 Madrid, 1 de julio de 1957 pp. 115-129.
139. AMAE. Leg. R-5333 doc. cit. supra. n. 74.
140. Hay abundantes testimonios que así lo corroboran OLIVIE, F. art. cit. AREILZA, J.M. A lo largo de un siglo, Barcelona, Planeta, 1992 pp. 146 y ss. y del mismo autor, Memorias..., pp. 141 y ss. En conversaciones privadas también nos han sugerido esta posibilidad Alfredo Sánchez Bella, 11 de julio de 1991 y Marcelino Oreja, 25 de marzo de 1994.
141. Vid. AMAE Leg. R-8171 E.11, París 9 de febrero 1962, J.Nuñez Iglesias a F. M. Castiella. Para el resto de informes de los embajadores vid. Leg. R-9389 E.26 fechados el 8 y el 9 de febrero.
142. MERLE, M. Recogido en Libro Blanco sobre la Administración Exterior del Estado, Vol. I, Documento de trabajo elaborado por la Comisión Interministerial para la elaboración... Madrid, Presidencia del Gobierno, abril de 1986, pg. 9.
143. NIETO, A. "Selección y perfeccionamiento del personal del Servicio Exterior" en Documentación... pp. 167-168.
144. MERLE, A. La politique étrangère, París, PUF, 1984 pp. 68-71.
145. LOPEZ RODO, L. La larga marcha hacia la monarquía, Barcelona, Plaza y Janes, 1977 pp. 182.
146. JEREZ, M. Elites políticas y centros de extracción en España, 1938-1957, Madrid, CIS, 1982; LOPEZ PINA, A. Y ARANGUREN, E. La cultura política en la España de Franco, Madrid, Taurus, 1976; MIGUEL, A. Sociología del franquismo... op. cit.; YNFANTE, J. La prodigiosa aventura del Opus Dei, París, Ruedo Ibérico, 1970; y SAEZ ALBA, A. La Asociación Católica de Propagandistas. Reproducción y

métodos de la derecha permanente, París, Ruedo Ibérico, 1974

147. MESA, R. "La toma de..." pp. 144 y ss.
148. MESA, R. art. cit. p. 155.
149. VIÑAS, A. "La Administración..." pg. 200.
150. Sobre los modelos de política burocrática Steinert afirma que "Le paradigme bureaucratique a inspiré des études sur les ministères des Affaires étrangères et leur rôle qui était jusqu'alors largement ignoré" (pp. 80). Interesa al respecto la lectura del estado de la cuestión que STEINERT ofrece (STEINERT, M.G. art. cit. pp. 70-82).
151. "Solo a raíz de la definición global y precisa de la posición de España en el contexto internacional, en el período 1985-1988, con el ingreso en la Comunidad Europea y la fijación de los términos de participación de España en la Alianza Atlántica, el modelo de política exterior española ha pasado progresivamente a encuadrarse en lo que se denomina "modelo burocrático" de política exterior que es el imperante en Europa Occidental"(ARENAL, C. del "La política exterior de España" art. cit. pp. 406-407).
152. REYNOLDS, P.A. Op. cit. pg. 168 y ss. Asimismo, vid. desde otra perspectiva REMIRO BROTONS, A. Op. cit. Cap. II.
153. NIETO, A. "De la República a la Democracia: la Administración española durante el franquismo" en Revista Española de Derecho Administrativo, nº 11 (1976) pg. 574.
154. Ibid.
155. Sobre los intentos de reforma de Castiella entre 1966 y 1968 vid. en BOE la exposición de motivos del Decreto 971/1966 de 2 de abril por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores, modificado por las Ordenes Ministeriales de 16 de agosto del mismo año en las que se determina la estructura orgánica de las Direcciones Generales de Asuntos de Africa y Mundo Árabe, Asuntos de Europa y de la Santa Sede, Asuntos de Iberoamérica y Asuntos de Norteamérica, Medio y Extremo Oriente. Asimismo, en esta dirección, las Ordenes Ministeriales de 9 y 16 de enero de 1967 sobre determinación de la estructura del Gabinete Técnico del Ministro y del Servicio de Estudios y Documentación, y el grupo de Ordenes Ministeriales de marzo de 1967 sobre la estructura orgánica de las Direcciones Generales de Asuntos Culturales (10 de marzo) y Organismos Internacionales (16 de marzo). El proceso finaliza con el Decreto 98/1968 de 25 de enero, por el que se vuelve a reorganizar totalmente el Ministerio de Asuntos Exteriores. Reorganizaciones que volverán a producirse en 1970 (Decreto 379/1970, de 20 de enero) y en 1971 (Decreto 504/1971 de 11 de marzo).

156. MORAN, F. Op. cit. p. 28.
157. Sobre esta rocambolesca situación vid. Archivo Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE) Leg. R. 7650 E.10 París, 15 de octubre de 1959; Madrid, 27 de octubre de 1959; Madrid, 30 de octubre de octubre de 1959.
158. Vid. ALLISON, G.T. y HALPERIN, M.H. Bureaucratic politics: A Paradigme and some Political Implications, Washington, The Brooking Institution, 1974 p. 340.
159. VIÑAS, A. "La política exterior española durante el franquismo y el Ministerio de Asuntos Exteriores" en Guerra, Dinero y Dictadura. Ayuda fascista y autarquía en la España de Franco, Barcelona, Grijalbo, 1984 pg. 299. Para el ámbito español el trabajo de VIÑAS, A. "La Administración de la política exterior en España 1939-1975" en ICE nº 13 (1980) pp. 159-247, a quien seguimos principalmente en esta cuestión tanto en la bibliografía utilizada como en el método de aproximación empleado.
160. Sobre la Administración española vid. PERNAUTE, M.A. El poder de los cuerpos de burócratas en la organización administrativa española, Madrid, INAP, 1978 y LOPEZ RODO, L. y JORDANA DE POZAS, L. La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1963.
161. Cfr. WALLACE, W. Foreign Policy and the Political Process. Londres, McMillan, 1981 pg. 22. Recogido por STEINERT, M. G. art. cit. pp. 76-77.
162. Cfr. Viñas, "La Administración..." pp. 204 y ss.
163. VIÑAS. "El Ministerio..." p. 289.
164. Vid. STEINERT, M.G. art. cit. p. 778. Estas afirmaciones son posteriormente estudiadas de forma individualizada en los capítulos V y VI.

CAPÍTULO III.

**LA NUEVA EUROPA DE POSGUERRA Y EL RÉGIMEN
FRANQUISTA: LAS REACCIONES DEL NACIONAL
CATOLICISMO.**

CAPITULO III.

LA NUEVA EUROPA DE POSGUERRA Y EL RÉGIMEN FRANQUISTA: LAS REACCIONES DEL NACIONAL CATOLICISMO.

1. La configuración de un *Europeísmo* oficial en la España de Franco.

1.1. Europa y el *Europeísmo* en la España franquista.

El referente Europa es una constante a lo largo de la Historia contemporánea de España -sobre todo si se considera la vieja creencia en Europa como marco natural inmediato de la política y de la cultura española-, sin embargo, se va a producir un cambio en la valoración que recibe a lo largo del presente siglo. Cambio que se va a producir en torno al binomio "*europaización-europeísmo*" como consecuencia de la yuxtaposición y posterior asimilación entre el significado de la "Europa concepto" y "la Europa realidad". (1)

Desde el mismo momento en que Joaquín Costa describe a Europa como paradigma de la modernización de España y tras su aceptación sin reservas por parte de la Generación del 14, la aproximación a Europa se transforma en una necesidad de la "Europa realidad" vinculándose a una acción, la "*europaización*". Este término se transformó en un símbolo de laicización y de progreso científico y técnico, pero también va a implicar modernización social, democratización y progreso económico, adquiriendo entre importantes sectores de las elites

intelectuales españolas el sentido de un "*reto histórico*". Idea que posteriormente abrazarán amplios sectores de la sociedad española y cuyo significado último, en líneas generales, ha llegado hasta nuestros días.

Tras la Guerra Civil y los esfuerzos de los vencedores por liquidar la raíz liberal del pensamiento español, se eclipsa el término " *europeización*" al paralizarse en la sociedad española el proceso de modernización. El fin de la Segunda Guerra Mundial, con los inicios de un proceso de unión europea, treará consigo un cambio en la valoración del referente "*Europa*" en la España de los vencidos de la Guerra Civil.

Frente a la concepción oficial de Europa por parte del Régimen franquista, tanto en el "exilio interior" como en el "exilio exterior" se irá generando una "cultura de resistencia" en la que, el término *europeización* se diluye en el más amplio de *europeísmo* que, aparte de recoger la herencia del ideal de modernización y progreso, une, debido a las asintonías entre la democrática Europa Occidental y la España de Franco, el aspecto también de democratización y lucha contra la dictadura, al margen del comunmente otorgado/asumido en la Europa Occidental de corriente de ideas y acciones tendentes a conseguir la unidad política, económica y cultural del Viejo Continente.

De esta manera podemos convenir que se ha producido una traslación del significado entre distintos términos. Hablar de Europa de una forma laxa equivale a hablar de *europeísmo* que, en definitiva, viene a ser tanto como hablar de la idea de una Europa unida entorno a valores democráticos y desarrollo económico de la que España forma parte.

Sin embargo, el hecho de que en los años sesenta Europa sea un "objeto compartido" entre Régimen y oposición, pondrá más de relieve la frustración de los españoles ante lo europeo e irradiará más confusión hacia lo que se consideró "*el modelo de Europa*" y el "*européismo*" (2). De tal manera que, si ya cuando la oposición asumía como suyo el propio proyecto europeo de posguerra en la parte Occidental del Viejo Continente, se había abandonado la aspiración de transformarlo en modelo universal, y cuando la posición del franquismo ante Europa y el progreso material alcanzado en España no hacía más que empujar a imponer dicho modelo, hablar de un modelo europeo concreto y articulado carecía en la Europa Occidental casi de sentido.

Esta situación se pondrá de relieve en la transición española, siendo uno de los vehículos más interesantes de este proceso el *européismo*. El "*consenso*" del que gozará la integración en Europa durante la transición democrática, la progresiva yuxtaposición de los conceptos "*Europa*", "*européismo*" y "*organizaciones regionales europeas*", afectará, desde el ámbito de las representaciones, al propio discurso legitimador de la democracia española.

En definitiva, el "*européismo*", será interpretado, en múltiples ocasiones y bajo diversas formas, como el "unguento milagroso" que permitiría a los españoles abandonar el "limex" entre el centro y la periferia, y afianzar la europeidad de España.

Una perspectiva desde el tiempo largo como la que acabamos de considerar, creemos que justifica la utilización del término

"**uropeísmo**" para designar tanto al discurso como a las propias acciones que, desde el punto de vista de la política exterior se desarrollan también en la España de Franco ante el proceso de construcción europea. Básicamente, nuestro objetivo se dirige a la consideración de lo que definimos como **uropeísmo oficial**: conjunto de ideas, actitudes, iniciativas e instituciones que se desarrollan y/o generan desde el Régimen de Franco, fundamentalmente por sectores católicos, ante el proceso de construcción europea implementando las actuaciones en política exterior del Régimen hacia Europa.

No obstante, es preciso tener presente la existencia de otras distintas sensibilidades ante el referente Europa en la España de Franco que pueden y deben identificarse con otros tantos tipos de uropeísmo. El "*Europeísmo del exterior*" en referencia al desarrollado por la oposición española en el exilio; el "*Europeísmo independiente*" que se organizará en torno a los grupos de democráticos opositores al franquismo en el interior y, finalmente, un "*Europeísmo de contenido económico*" que pretende una reacción por parte de España hacia los contenidos e implicaciones del proceso de integración europea.

Estos diferentes uropeísmos definen unas imágenes distintas de Europa que van a reflejar diferentes discursos frente a la construcción europea. Europa como "*medio*", "*solución*", "*necesidad*" y "*meta*". Sin abandonar por ello el carácter de "*alternativa*" que había de alcanzar el símbolo "*Europa*" dentro del mundo de la cultura y el pensamiento español.

- Europa como *ALTERNATIVA*, que si en un primer momento se presentó como una transmutación de valores, como demostración de

lo que España puede ofrecer a Europa -discurso propiciado por un nacionalismo cultural cimentado sobre la exaltación de un pasado glorioso y la necesidad de propiciar una legitimidad a los vencedores de la contienda civil en un contexto internacional adverso-, en un segundo se transformará en referente obligado para continuar el proceso de modernización de España.

- Europa como *MEDIO* para consolidar unos objetivos, el mantenimiento del Régimen y para alcanzar otros, la plena integración en la sociedad internacional de un régimen caracterizado por su asintonía respecto a su entorno exterior más inmediato y determinado por la defensa de su peculiaridad. A estas dos discursos dirigiremos nuestra atención en el presente capítulo.

- Europa como *NECESIDAD* para relegar la marginación de España del proceso de construcción europea y que propugna una participación activa en la construcción de una nueva Europa. Representa, en definitiva, al "europeísmo del interior".

- Europa como *META* para alcanzar los retos que ofrece la reconstrucción europea, crecimiento económico y mayores niveles de vida y que polarizará el discurso de los sectores tecnócratas ante el nacronismo de unas estructuras institucionales económicas obsoletas.

- Europa como *SOLUCION*, como vehículo para derribar la dictadura y vuelta a la democracia que si en un inicio fue realizada desde la España del exilio, "el europeísmo del exterior" progresivamente se instalará en muchas mentes y muchos espíritus del interior.

Un segundo aspecto que es preciso tener presente en este

ámbito de la "Europa concepto" hace referencia a los autores preocupados por la cuestión de la unidad del Viejo Continente y/o por el desarrollo de las relaciones España-Europa. Podemos distinguir en este sentido varios grupos:

a/ intelectuales más o menos próximos al Régimen que orientarán su trabajo en dos direcciones. Por un lado, redefinir el concepto de Europa y la identidad del europeo en sus aspectos culturales, espirituales y doctrinales. Por otro, reafirmar la europeidad de España y revisar el sentido histórico y actual de las relaciones España-Europa;

b/ especialistas en Derecho Internacional, política exterior e ideólogos del Régimen. Su actividad se dirigirá hacia el estudio de los organismos europeos desde una perspectiva que avanza del mero análisis de la organización, estructura y objetivos de los organismos supranacionales a la valoración de la actualidad política y, en general, a la justificación del Régimen ante los avatares internacionales;

c/ el papel de los economistas profesionales y el enfrentamiento respecto a la política económica a seguir con algunos sectores del "establishment" del Régimen encontrará en el tema de la unidad europea desde la segunda mitad de los años cincuenta, un campo abonado en el análisis de las deficiencias y estrangulamientos que se observan en la estructura económica española;

d/ autores europeístas que representan, en definitiva, el *europeísmo del interior* y que dirigirán su proyección exterior hacia la paulatina crítica de la España franquista en sintonía con la oposición en el exilio.

Sin embargo, es preciso no olvidar la realidad política. Los funcionarios, los críticos y, en muchas ocasiones, los expertos sea cual sea su formación y su ámbito profesional, estaban trabajando en instancias internas o externas vinculadas a los aparatos estatales y que los medios de comunicación estarán fuertemente controlados hasta bien entrados los años sesenta. Esta precaución es necesaria ya que los discursos europeístas en España durante el franquismo se verán sometidos a la peculiaridad institucional del Régimen en todo momento, lo que les hará perder credibilidad no sólo en Europa, sino también entre los mismos españoles.

Sobre esta última cuestión, las razones del *excepticismo* deben buscarse en el hecho de que se intentará desde una perspectiva próxima a la defendida por el Régimen: a/ asimilar ciertos elementos de los discursos europeístas de la época, normalmente los más conservadores y más reaccionarios - genéricamente aquellos elementos relacionados con la defensa de Occidente y aquellos otros coincidentes con algunas de las posiciones de primera época del Vaticano hacia la unión europea-, y, b/ la justificación del franquismo ante su no participación en el proceso de construcción europea -con este fin, será frecuente la utilización de conceptos a los que se confiere un campo semántico distinto, en función de las necesidades de la retórica oficial del momento-.

Asimismo, continuando en el ámbito de la "Europa realidad" es preciso tener presente que la evolución de estos diferentes europeísmos se inscribe en un marco temporal donde la acción y la praxis permiten identificar tres momentos entre 1945 y 1962.

Encontraríamos un primer europeísmo durante la segunda mitad de los años cuarenta y primeros cincuenta con escasos contactos y referencias respecto a la situación europea, cargado fundamentalmente de misticismo y de tópicos, y amparado en la defensa de la necesidad de que la España franquista participe en la construcción de la nueva Europa de posguerra. Esta coyuntura no es sólo el momento en que las organizaciones transnacionales no gubernamentales juegan un papel de primer orden en las primeras fases del proceso de construcción europea, sino que también, y atendiendo al punto de vista español, es una coyuntura en que por las necesidades exteriores del Régimen de Franco como por el papel jugado en su superación por el nacional-catolicismo, va a encontrar en la defensa de una peculiar idea de Europa y defensa de su unidad un excelente vehículo para su logro. Es a la que concederemos en nuestro estudio mayor importancia.

Un segundo período vendría caracterizado por la irrupción en España de los nuevos componentes programáticos del europeísmo, radicados fundamentalmente en sus construcciones empíricas, desde el punto de vista de las tendencias federalistas, el Consejo de Europa, y, en segundo lugar, la irrupción de los planteamientos funcionalistas forjados en torno a la Comunidad Económica del Carbón y del Acero. En estos momentos, adquiere un valor fundamental la defensa de la Europa Occidental ante el temor al "expansionismo" soviético. Por tanto, la delimitación de las tres líneas de acción hacia la unidad de Europa, vía política, vía económica y vía militar, concitarán en España el desarrollo de un debate que se extenderá entre determinados sectores y que manifestarán, en definitiva, la desorientación y el confusionismo

existentes en España ante el proceso de integración europea.

Un tercer momento del europeísmo español se desarrollaría desde la firma 1957 con la firma de los Tratados de Roma y se caracterizaría por el mantenimiento de las tres corrientes básicas del europeísmo del interior. Una línea oficialista marcadamente vinculada con el discurso europeísta del Régimen y desarrollada en torno a los principios de catolicidad, atlanticidad, anticomunismo y cooperación internacional. Un segundo europeísmo concitaría la convergencia de los ideales de unión federal y democracia. La convergencia de ambas líneas en España vendrá definida por la formación de un *europeísmo independiente* constituido a partir del debate abierto en los dos períodos anteriores sobre la realidad española en lo político, lo económico y lo social respecto a Europa.

Hablar de Europa, en definitiva, era poner en evidencia la situación interna de España. A este respecto, es preciso referirse a dos hechos fundamentales: a/ el valor simbólico que progresivamente se va desarrollando ante el problema de la unificación europea que se transformará en referencia obligada a quienes desde el interior tomaban partido por los ideales democráticos y, b/ desde un punto de vista económico como única salida posible, vinculándose a concepciones desarrollistas que alcanzarán su auge en los años sesenta.

Creemos necesaria una última precisión en esta dimensión de la Europa realidad. Es necesario, en la caracterización del *europeísmo oficial*, valorar y enjuiciar su papel tanto en el ámbito de la política interior como en el de la política exterior:

- En política interior, el *européismo oficial* adquiere diversas dimensiones como una parte importante en torno al debate sobre la liberalización de la economía española en la que participan el Gobierno, la Alta Administración y distintos grupos de interés y de opinión. Asimismo, se presentará en ocasiones como el resultado de las pugnas entre algunas de las fuerzas que integran la coalición reaccionaria dominante que sustenta al Régimen. Finalmente, actuará como vehículo de control de iniciativas de determinados sectores de la oposición interior y fórmula para dar salida y encuadrar ciertas aspiraciones de apertura y salida al exterior de determinados sectores sociales, regionales y económicos.

- En política exterior, el *européismo oficial* es un instrumento del Régimen en sus esfuerzos de aproximación a la Europa Occidental con diversos objetivos que, en líneas generales, podemos resumir de la siguiente manera: a/ cambio de opinión de los grupos católicos en relación a España; b/ contrarrestar las actuaciones de la oposición en el exilio y, c/ facilitar indirectamente los contactos con Gobiernos y organismos internacionales con vistas a la apertura de conversaciones a nivel oficial, que permitieran una progresiva incorporación de España en los mismos. A esta última dirigiremos nuestra atención.

1.2. La articulación de un discurso oficial ante la unidad europea: entre la confusión y el alejamiento de Europa.

La acción cultural del Régimen va a estar en todo momento indisolublemente relacionada con la evolución del entorno europeo y occidental. Europa era el punto de referencia inexcusable de la cultura del franquismo, fuera "en positivo" o en "negativo". Al expresarnos de esta manera, aludimos aquí al conjunto de ideas, representaciones y valores que van a llenar de contenido el Régimen en sus relaciones con Europa a través de sus manifestaciones intelectuales, ligadas, de manera concluyente, a los distintos grupos político-ideológicos que participaron en la "coalición reaccionaria", sustrato formal sobre el que se apoyó la dictadura del general Franco.

En general, se ha puesto de manifiesto, por la abundante literatura existente sobre esta cuestión, cómo cada grupo va a tener no sólo distintas raíces, sino también proyectos políticos divergentes en muchos aspectos, en la medida en que todos intentaban capitalizar y definir, según su propio interés, el Régimen político español.

El choque entre las distintas líneas políticas va a ser el marco principal en el cual se puede observar la reflexión sobre la unidad europea y la reflexión sobre las relaciones España-Europa. Sin embargo, como hemos observado anteriormente, no va a ser el único, en la medida en que irán apareciendo al margen de la cultura oficial una vez y otras a partir de instituciones u organizaciones de carácter oficial o religioso, círculos

uropeístas para los que el término Europa evocaba la libertad política, cultural y vital para una, cada vez, mayor porción de juventud formada en un ambiente cerrado al exterior.

Ciertamente, hay problemas para caracterizar con precisión la naturaleza de una cultura franquista -que, por otra parte, excede la pretensión de estas páginas-, ya que nunca el Régimen intentó ni dió paso alguno para crear algo digno de tal nombre; de hecho, el nacimiento del Régimen (y, en gran medida, su evolución posterior) se define por un fuerte carácter antiintelectual, tomado generalmente de la tradición del pensamiento reaccionario español -que de hecho tiene, como vimos anteriormente, una inequívoca raíz europea- y de las doctrinas fascistas triunfantes en Europa tras la victoria franquista. De ahí la ausencia de deseo alguno de construir una cultura propia. No olvidemos que para caracterizar la vida cultural del franquismo ha quedado acuñada la imagen del "páramo cultural".

Son sobradamente conocidas, asimismo, las características, evolución e interrelaciones de estas tendencias tanto en lo político como en lo intelectual. Sin embargo, es necesario tener presente que en muchas ocasiones la identificación de las personas con sus grupos de origen plantea no pocas dificultades, dado que no son en absoluto estructuras operativas y jerarquizadas, sino "redes" de un cierto clientelismo científico, intelectual y de intereses, que siendo muy fuerte en ocasiones, era a la vez ambivalente y cambiante.

Las elaboraciones intelectuales sobre el tema de Europa y la relación de España con el resto del continente van a estar definidas por esta doble coordenada: a/ la de las específicas

raíces ideológicas de los grupos que conforman la práctica política del Régimen, con su lucha por el control de parcelas de poder en el seno de éste y, b/ las necesidades y actitudes que en política exterior debía adoptar el Régimen para lograr su supervivencia y perduración.

Evidentemente, lo que hizo posible la paulatina presencia franquista en Europa fue tanto el empeño de elites políticas y culturales como la nueva situación internacional marcada por la "Guerra fría" y beligerancia de la Iglesia en la confrontación bipolar. Como ha recordado el profesor Tuñón de Lara, esta coyuntura dará lugar a:

"(...) una situación en la que el problema de España y su régimen franquista ya no se veía en la antigua óptica franquismo-democracia, sino en la nueva de la defensa de occidente frente al comunismo del Este, lo que suponía toda una estrategia. Franco empezaba a ser interesante". (4)

A esto, como sugiere Gonzalo Pesamar, habría que añadir que los intelectuales franquistas, en cierta manera también lo eran; sobre todo si se consideraban imbuidos por el cultivo desinteresado de la ciencia o motivados por la defensa de los "valores cristianos occidentales" y de la justicia social". (5)

No existirá, sin embargo, una doctrina oficial sobre Europa hasta el inicio de la década de los sesenta. Lo que sí existirá es un difuso discurso anclado en una serie de ideas- fuerza: a/ La crisis de Europa y la defensa de la europeidad de España; b/ La justificación del aislamiento internacional de España y de la no presencia española en el proceso de construcción europea y, c/ La negativa valoración acerca de la situación internacional en Europa. Veámos estos aspectos con más detalle.

a/ La crisis de Europa: la defensa de la europeidad de España. Tras la victoria, el pensamiento nacionalista español surgido de la Guerra Civil se amalgama con una nueva idea de Europa. La España de la Victoria se involucra con un movimiento ideológico e intelectual de ámbito europeo desarrollado al compás de la nueva hegemonía militar que dió forma definitiva a un pensamiento europeísta de raíz totalitaria y carácter fascista durante los primeros años de la Segunda Guerra Mundial. (6)

En realidad, como afirma Rafael García López, pocas ideas serán tan lejanas al bando vencedor en 1939 como la "teoría del gran espacio económico" o el concepto de "Mitteleuropa": la perspectiva política con que se identificó fue una convicción, según la cual, el presunto desenlace de la guerra mundial, favorable a las potencias fascistas, iluminaría los perfiles de una Europa jerárquica y totalitaria, en la que el nuevo Estado español habría de tomar parte.

Sin embargo, estos conceptos tan sólo se yuxtapondrán sobre la línea nacional, tradicionalista y católica oficial. Si a la desaparición del modelo totalitario de realizar la unidad europea se añade el hecho de los esfuerzos por erradicar las raíces liberales del pensamiento español en la inmediata posguerra española, el resultado, no cabe duda, contribuirá, tras la Segunda Guerra Mundial, a aumentar la perplejidad en la España de Franco respecto a la nueva realidad europea que se construye desde 1945.

La actitud de la "intelligentsia" franquista respecto a Europa va a estar también relacionada por la propia coyuntura del Régimen. Si bien durante los primeros años del Régimen destaca

el predominio formal de la Falange y sus allegados, será, sobre todo, el paso de la hegemonía cultural a los católicos de la *Asociación Católica Nacional de Propagandistas* (ACNP) lo que desarrolle y publicite la actitud de la cultura española hacia la nueva Europa de posguerra.

La desorientación, fruto del fracaso bélico, de un modelo inspirado por los fascismos como el lanzamiento en Europa de un nuevo proyecto de unidad basado en principios democráticos, supone, al reestablecerse lentamente algunos de los contactos con el continente, el afrontar la necesidad de enlazar con la idea de construcción de una nueva Europa unida al legado del "pensamiento ortodoxo español" de raíz menéndezpelayista, para lo cual se realiza una nueva lectura de las ideas-fuerza tradicionales para acercarlas al panorama cultural europeo del período de entreguerras, reactualizado y pasado por el tamiz del integrismo nacional-católico. (7)

Va a ser un tiempo en el que se constate la destrucción moral y material de Europa. Este panorama será aprovechado por la publicística franquista y los instrumentos de adoctrinamiento del Régimen para establecer un contraste entre esa Europa destruida y desgarrada y una España que, gracias a la "sabiduría" y "astucia" del "Caudillo", había quedado al margen de la desolación.

De esta manera, de forma subliminal, las imágenes y crónicas de una Europa en ruinas servían de reforzamiento al Régimen español. Junto a la descripción de los horrores bélicos y las dificultades para la reconstrucción de una Europa, se ponía especial énfasis en la decadencia de las potencias liberales en

la posguerra.

A partir de esta percepción pesimista sobre el futuro inmediato de Europa, se llega a expresar una preocupación por lo que podríamos definir como "esencialidad de Europa", puesta en entredicho por el mismo hecho de la guerra; desde ese punto de vista, la postración material sería un reflejo de la inanición espiritual.

El "problema de Europa" era redefinir su papel en el nuevo contexto internacional. Se pretende, a este respecto, reflejar la confusión del hombre europeo, la causa de la pérdida de valores, origen de todo el cúmulo de desgracias que asolaban el Viejo Continente. Para ello se realizaba un repaso a la evolución política y social de Europa, concluyendo que todos los cambios políticos se han basado en el terror y la inseguridad que han marcado la marcha de las revoluciones europeas. (8)

La única salida posible era retornar a los antiguos y tradicionales valores del humanismo, rechazando el materialismo de los tiempos modernos que habían conducido a la desastrosa situación de 1945. Gómez Arboleya afirmaba:

"Quizá lo que le faltó a Europa es haber sido fiel a sus propios supuestos. Europa pretendió más que realizó la toma de posesión de todo el hombre. Fuera de su humanismo quedaron siempre zonas que continuamente se alzan reivindicando su puesto. Este humanismo se disgregó en una capa débil de razón abstracta y en una amplia de cuño irracional (...) y de esta interna situación brotaron todas sus disensiones y su situación actual." (9)

La "humanización" del hombre o la "rehumanización" sería la clave para superar lo que Francisco Javier Conde define como la "depravación de Europa" (10). Sin embargo, bajo este nuevo humanismo se pretende enmascarar la propuesta del franquismo como

modelo espiritual para el resto de Europa:

"Ante todo hay que contar con España -dirá José M. Doussinague- como gran potencia ideológica, capaz de abrir nuevos cauces y orientar hacia nuevas perspectivas la solución de los problemas actuales (...) España creadora del bloque occidental en pasadas épocas y que tanto se esforzó por mantener la unidad continental constituyéndose en guardián de la más sustantiva tradición europea (...) Esta España erguida y sosegada segura de sí misma y de la lógica de su argumento, puede dar todavía con la ayuda de Dios a una Europa vacilante y desorientada, la luz que necesita para salvarse de sus propios errores." (11)

En esos mismos años otros católicos cercanos al "*Opus Dei*" se consolidarían, especialmente a través del *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* y el acceso a las cátedras universitarias, al calor de la gestión del Ministro Ibáñez Martín.

En este sentido, se pondrá énfasis en destacar, junto a la crisis de Europa, la defensa contra el comunismo y la lucha por el mantenimiento de los valores cristinos, formulado como sustrato fundamental de la unidad de Europa.

También la relación con Europa estará presente en la polémica sobre la concepción histórica de España. Como afirma Elias Diaz esta antigua polémica será reinterpretada en la segunda mitad de los años cuarenta y primeros cincuenta a la luz de la idea de misión de España por Calvo Serer y Laín Entralgo (11). "España -escribirá Calvo Serer- ha de ser la reserva directiva y el mando espiritual de la Europa en decadencia" (12). Se pretende, incluso, una transmutación de valores, llegándose a afirmar que:

"España es un ejemplo de la resolución de su problema, hora es que España se transforme en modelo para la solución del de Europa (...) hace falta una mente política capaz de concretar y definir una acción política de salida y ofrecimiento a Europa, de la

manera de entender el problema y su solución". (13)

En opinión de Calvo Serer, la Europa secularizada está enferma y su medicina se llama catolicismo; el catolicismo elaborado por el pensamiento contrarrevolucionario europeo. (14)

Sus ideas fundamentales resumidas serán las siguientes:

1- España, hasta el siglo XVIII, tiene una tradición unitaria y un sentido nacional que le da una solidez histórica en el mundo.

2- La cultura moderna heterodoxa perturba este sentido nacional, solamente en una escasa minoría, a fines del siglo XVIII.

3- Los intentos de transformar en el siglo XIX la conciencia nacional desviándola de nuestra tradición, para asimilarnos a nuevas corrientes modernas, esencialmente opuestas a nuestro modo de ser, dan lugar a las guerras civiles.

4- A favor de las corrientes revolucionarias del mundo contemporáneo, las minorías discrepantes van llegando a crear una segunda España.

5- La crisis actual de la cultura europea nos permite valorar exactamente lo que esta discrepancia española ha conseguido.

6- Para que salga Europa de la crisis actual, se precisa, evidentemente, una renovación de la tradición clásico-cristiana, y las bases para el nuevo ideal humano están, sin duda, en el pensamiento clásico español.

Consecuentemente, la inserción geográfica en el continente, la consideración de España como baluarte de la civilización

cristiana y su destacada contribución a la historia de Europa serán los argumentos utilizados en la defensa de la europeidad de España.

Otras líneas de pensamiento y comportamiento político se entremezclan con las tendencias dominantes a lo largo del período. Éste es el caso de los que han venido a ser definidos como "*falangistas liberales*", hombres que por su sentido humanista y por su trayectoria personal y profesional van a mantener un peso evidente sobre la intelectualidad española. Desde su óptica, Europa ha de ser la solución al problema de España.

En esta dirección hay que comprender no sólo las aportaciones de Laín Entralgo, sino también el trabajo intelectual de Dionisio Ridruejo, ya en su fase de alejamiento y franca oposición al Régimen, que intentará sintetizar en un proyecto europeo al que define como "paraideológico" y que encierra, en esencia, un esfuerzo por democratizar España, recuperando la senda de la europeización. (16)

Por su parte, Díez del Corral presentará una visión del rapto de Europa en contraposición con la manida de decadencia. Muestra cómo las aportaciones culturales que Europa ha hecho a la humanidad han sido adaptadas o "raptadas" por otros pueblos y culturas que han sabido sacarle más partido y volverlas contra su civilización occidental. Observará, desde una perspectiva historicista, el papel del cristianismo en el devenir del Viejo Continente, remarcando la universalidad de la Historia de Europa frente al regionalismo; una Europa entre superpotencias.

Desde otra perspectiva, Julián Marías desarrollará con su

inequívoca vocación orteguiana, el sentido de la relación entre el intelectual y el europeo. Esta relación estaría marcada por el hecho de que la máxima porción del haber intelectual de los europeos pertenece a Europa y no a sus naciones particulares. (17)

b/ La justificación del aislamiento internacional de España: la no presencia española en el proceso de construcción europea. El cinismo de las respuestas oficiales del Régimen a las condenas internacionales -marcadas por el tono para consumo interno de las declaraciones- ante el apaleamiento moral que recibía por parte de la sociedad internacional por su pasado inmediato durante la contienda y por su origen será el origen, de este planteamiento, transformándose en una constante en los primeros años de la posguerra mundial.

Las réplicas realizadas por el Gobierno español desde la declaración de Potsdam, y los comentarios en prensa o en radio de los férreamente controlados medios de comunicación, son expresivos de la línea de defensa esgrimida por el Régimen:

"De qué se nos acusa, ¿no es precisamente lo que se está produciendo en Europa? ¿los Estados que nacen hoy en las regiones invadidas no se constituyen sobre la victoria y al abrigo de las bayonetas extranjeras que las liberaron". (18)

El discurso franquista no va a ser el de un arrepentido por sus viejas simpatías. En vísperas de la votación final, por ejemplo, en la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el restablecimiento de relaciones diplomáticas normales con España en 1948 y ante unas declaraciones de Dean Acheson, Secretario de Estado Norteamericano, se afirmará a través de Radio Nacional:

"(...) Si piensa (Dean Acheson) que Francia e Inglaterra no colaborarán con España mientras ésta no modifique su régimen político en la forma preconizada por el Departamento de Estado, le respondemos que el Gobierno español nunca cederá a presiones ni amenazas, vengan de donde vinieran. Si somos fascistas también lo éramos en 1939 cuando el Departamento de Estado, apresuradamente, envió un Embajador a Madrid. Esto quiere decir que si hay modificaciones a hacer, éstas deberán efectuarse en los países que deben colaborar con nosotros". (19)

Sin embargo, la línea de defensa de España de los ataques procedentes de Europa se articulará, en líneas generales, sobre argumentos que contradicen esas declaraciones: a/ presentar a España como copartícipe de objetivos comunes tales como la reconstrucción económica y la defensa frente a la amenaza soviética, b/ presentar el aislamiento de España como fruto de intereses partidistas: España no fue responsable del inicio de la II Guerra Mundial y, c/ primordialmente, destacar el interés estratégico de España en la seguridad occidental.

Paradójicamente, se mantendrá, junto a este discurso el intento de presentar su inmediato pasado -la "Cruzada", la "Guerra Civil"- como ejemplo de la forma en que se llevó a cabo la recuperación de los valores que parecían irremediablemente perdidos para el resto de Europa y como consecuencia de haberse alejado, apartado, del espíritu católico originario y consustancial a la "esencia europea":

"El mundo occidental y cristiano -afirmará el propio Franco (20)- no ha saldado aún su deuda con un pueblo que supo ofrecerle tan fuerte y trascendente partida de valores espirituales y morales. Si Europa puede un día recuperar su integridad, su alma y su misión, a la cruzada española se lo deberá en primer lugar."

El resultado será, en suma, un nacionalismo apasionado, cargado de un misticismo integrista que encuentra en esta labor, como afirma Giménez Caballero, "una misión para terminar con la

histórica incomprensión de Europa hacia España" (21).

Desde estas posiciones cobra sentido el hablar en medios políticos e intelectuales, de la existencia de una hostilidad en Europa hacia España, producto de la envidia existente hacia la situación española o de la persistencia de una "leyenda negra" sobre quien, como afirma Carrero Blanco, mejor encarna los auténticos "valores espirituales y europeos". (22)

En consecuencia, la perplejidad y desorientación inicial ante el desenlace bélico en Europa se transformará rápidamente en una ofensa al sentimiento nacionalista. Se observa, no sin cierta consternación, no sólo cómo el Régimen es condenado por su pasado reciente, sino cómo además queda excluido, una tras otra, de todas las construcciones institucionales económicas (OECE, CECA), políticas (Consejo de Europa) y militares (Pacto de Bruselas y Pacto de París) de la nueva Europa.

Gonzalo Fernández de la Mora (23) hablará de "sectarismo político" de las organizaciones europeas como consecuencia de haber llevado hasta sus últimas consecuencias supranacionales los principios del Estado liberal:

"La introducción del concepto de democracia como criterio de discriminación política, no sólo se ha demostrado de hecho perjudicial, sino que desde el punto de vista de los principios jurídicos resulta falaz e impreciso".

Más lejos llegará, por ejemplo, Alberto Martín Artajo, quien afirmará que:

"(...) el criterio de selección política de los organismos europeos es una consecuencia de la conspiración marxista que, para dominar mejor a Europa, quiere la exclusión de los partidos católicos". (24)

En efecto, la bautizada como "la incompleta Europa de

Estrasburgo", representación política de las nuevas instituciones europeas, será objeto de crítica y de rechazo, pero quizás por el recelo suscitado, también recibirá una atención primordial. En este sentido, Giménez Caballero no dudará en definir la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, no sin cierto desprecio, como "Consejo poliparlamentario y dieciochesco de rito frío, conciso y de fondo calvinista y protestante" (25), quizás por oposición a la orgánica, cálida, católica y retórica España.

Estas actitudes contradictorias, reticentes, y en ocasiones violentas, se mantendrán ante Europa durante los años cincuenta. Algunos sectores pretendían, incluso, que los diferentes esfuerzos en aras de la construcción de una Europa unida encerraban un ataque directo a las instituciones del Régimen, ya que al propugnar la integración de Europa en torno a instituciones democráticas de corte liberal y parlamentario, se estaba minando, desde el exterior, la unidad mantenida sobre la base de la peculiaridad del sistema político español y cimentado en el espíritu del 18 de julio de 1936.

El resultado de esta percepción será la fosilización de ciertos análisis y determinados juicios de valor. El sentimiento de frustración producido por la ausencia española del proceso de integración se alternará con la descalificación de Europa y la apelación al sentimiento nacional ofendido -esgrimido con éxito en los años más duros del cerco internacional-. Actitudes, en suma, que afectarán a toda una generación vencedora de la Guerra Civil.

Esta situación llevará a un discurso de doble vía que frecuentemente caerá en la contradicción. Por un lado, el

discurso dirigido hacia el consumo interno y caracterizado por presentar como un gran éxito cualquier noticia positiva para los intereses de Régimen -continuando, obviamente, la analogía España-Régimen franquista- en el ámbito europeo.

Este discurso triunfalista, retórico y demagógico se troncaba en "obra de la anti-España, para favorecer a las potencias capitalistas y masónicas" en caso de producirse algún contratiempo a nivel internacional o por necesidades de la política interior. Por otro, un discurso dirigido hacia el exterior y que mantendrá una formulación próxima a las orientaciones, análisis y proyecciones de los ideólogos del Régimen y organizaciones e instituciones más o menos próximas al franquismo y que definen la actitud oficial.

La ausencia de España en la construcción europea es un buen ejemplo de esta situación. Se tratará de explicar a partir de la existencia de una serie de dificultades que serán calificadas de "contingentes o accidentales", y de dificultades que definirán como de un "carácter más profundo o permanentes". Entre las primeras, se señalará la actitud de las Naciones Unidas y de los países europeos hacia el Régimen español y la propia ideología inherente al movimiento europeo. Asimismo, también se expresará "la propia desconfianza que entre los españoles despierta el movimiento de integración europea". (26)

Las segundas "de índole política, económica y social hay que buscarlas en la evolución histórica del Viejo Continente" y hacen referencia a la tradicional diferencia de desarrollo económico y social entre España y Europa. A este alejamiento inicial habría que añadir la exclusión de España de la ayuda económica americana

al final de la II Guerra Mundial. Esta fecha será considerada por algunos autores no sólo como la de la división entre los dos bloques, sino también la de la separación de España de los nuevos procesos desarrollados en Europa Occidental. (27)

En definitiva, a pesar de las limitaciones que se pueden observar -fundamentalmente, el esfuerzo de manipulación de una opinión pública sometida, como afirma Angel Viñas "a una ducha ideológica que ocultará las finalidades concretas de la política exterior y su instrumentalización en cada momento concreto" (28)-, de lo que no cabe duda es que la España de Franco, incapaz de concretar una postura ante la integración europea hasta los inicios de la década de los sesenta, no fue todo lo indiferente que se ha pensado a los cambios desarrollados en Europa.

Las décadas de los cuarenta y los cincuenta serán un momento en el que se reciban y vulgaricen en España los datos esenciales de la situación europea de posguerra. Va a ser un momento en el que predominará la recepción de las nuevas realidades europeas, en forma de proceso de unidad del Viejo Continente y sus consecuencias sobre el análisis de las adaptaciones que la integración en Europa exigirá en la sociedad española.

c/ La valoración acerca de la situación internacional de Europa: el futuro de una Europa unida y el papel de España. De un hecho no cabe duda; ante los cambios experimentados en lo político, lo social y lo económico en Europa, España se verá cada vez más obligada a responder a los resultados de la Europa de posguerra, más concretamente a los procesos de cooperación e

integración. En esta labor de aproximación la Ciencia Política y el Derecho Internacional jugarán una importante labor.

Si bien es cierto que los conocidos estudios sobre la organización de la sociedad internacional, Derecho Internacional y teoría de las Relaciones Internacionales, realizados por Antonio de Luna, Mariano Aguilar Navarro, Antonio Truyol Serra, Pablo Lucas Verdú, Luis García Arias o Luís Legaz Lacambra, entre otros, se verán en parte frenados por el sustrato ideológico subyacente de los análisis políticos a nivel institucional, también lo es que establecieron las bases para una toma de conciencia sobre las implicaciones sobre nuestro entorno político e intelectual más próximo. (29)

La actuación, en este sentido, del *Instituto de Estudios Políticos* y de su director, Francisco Javier Conde, será determinante. La creación del "*Seminario de Europa*" en 1949, adquiere valoración especial al encontrar, a través de la Revista de Estudios Políticos, una tribuna oficial desde la cual se teorice y argumente sobre el papel de España en la defensa y construcción de Europa. Asimismo, la celebración en el otoño de 1950 del "*Congreso de Cooperación Internacional*" en Madrid, abrirá nuevas perspectivas, sobre todo a través de la Comisión "Idea de Europa", presidida por Antonio de Luna. (30)

No obstante, estas iniciativas carecerán de continuidad. Con la llegada de Manuel Fraga a la dirección del Instituto a finales de los años cincuenta, se establecerá una mayor relación con Asuntos Exteriores, preparando estudios e informes dirigidos a defender el Régimen español, como los dirigidos con ocasión del "Informe Renger", sobre la situación política en España por parte

del Consejo de Europa, en 1961.

La política europea, revisada críticamente será un hecho característico de los trabajos de estos años en los que jugará un papel esencial, desde su creación, la Revista de Política Internacional. Los temas tratados serán la estructura institucional de los incipientes organismos europeístas o aquellos en los que Europa sea su punto de referencia, ya sea desde el punto de vista económico o militar, y con más profundidad los problemas que dimanen del nuevo orden internacional y del nuevo papel que cobran las relaciones multilaterales en Europa. (31)

No será, sin embargo, el *Instituto de Estudios Políticos*, el único foro que dedique su atención a la construcción de Europa. Este interés provendrá, asimismo, del *Instituto Francisco de Vitoria del Consejo Superior de Investigaciones Científicas*. Interés que se manifestará en los trabajos publicados en la Revista Española de Derecho Internacional (REDI) durante este período. (32)

Es preciso destacar, asimismo, entre las instituciones oficiales, la *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* que, a través de su boletín, informará de las actividades desarrolladas en la Academia y de los trabajos que realizan académicos como Yanguas Messia, Aunós o Trías de Bes sobre el reto de Europa, también desde fecha temprana, aunque con carácter intermitente.

El progresivo interés por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores se observará, a nivel formativo, a través del esfuerzo, en el seno de la Escuela Diplomática, de integrar la

problemática europea en la formación de los nuevos diplomáticos y en el constante aumento de las memorias de fin de curso relativas a los problemas de la integración europea, como en la creación del *Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional* y de la *Escuela de Funcionarios Internacionales*. (33)

Por lo que se refiere al ámbito de la Universidad, se desarrollarán durante todo el período iniciativas con mayor o menor continuidad y, sobre todo, prevalecerán las iniciativas aisladas. Los intentos de constituir seminarios permanentes o "Cátedras de Europa", fundamentalmente en Facultades de Derecho, tendrán, excepto en los casos de Sevilla, Granada, Oviedo y Zaragoza, una vida efímera.

El progresivo deterioro de la imagen del Régimen en la Universidad española desde 1956 es un hecho a tener en cuenta en su evolución. Persistirán los grupos europeístas en la organización de seminarios y conferencias, pero lentamente estas iniciativas irán escapando al control del "europeísmo oficial" para acercarse a planteamientos opositores en los que se utiliza el hecho de la unidad europea como cortina que permite escapar a la fiscalización y al control de autoridades policiales y académicas. Este será el caso, entre otras, de las Universidades de Madrid (Aguilar Navarro), Sevilla (Giménez Fernández), Salamanca (Tierno Galván). (34)

Los estudios realizados analizarán cuestiones de geopolítica europea referidas a las diversas áreas contenidas en la unidad económica europea. Se prestará atención al derecho positivo sobre

la problemática de la integración europea, y, como no podía ser de otra manera, se explayará en la consideración de cuestiones de carácter ideológico, incluyendo la crítica explícita a los derroteros por los que se desenvuelve el proceso de integración europea. En esta dirección, y coincidiendo con el planteamiento oficial del Régimen, se primarán los enfoques tendentes a expresar la necesidad de la solidaridad occidental ante la amenaza comunista y se criticará duramente la acción europeísta creadora de la "pequeña Europa".

Los autores más representativos de la visión oficialista sobre la integración europea son los casos de Camilo Barcia Trelles y José María Cordero Torres (35). Barcia parte de una percepción reticente del futuro de la unidad de Europa. Sin dejar de reconocer la bondad de una "Europa federalizada que daría comienzo a un nuevo período histórico construido sobre una nueva estabilidad mundial", la considera muy difícil de realizar como consecuencia de los graves inconvenientes con los que choca: vacío centroeuropeo, consecuencia de las dos guerras mundiales; particularismos inglés y francés; necesidad previa de acuerdos con la Unión Soviética y renuncia a la creación de una entidad supranacional. Sin embargo, la considera posible a través de lo que califica como "capacidad de simbiosis de lo europeo", fruto de la superación actual, la "diplomacia paralela", cuyo objetivo es el mantenimiento del "statu quo".

Respecto a la situación de España ante las organizaciones europeas, Jose María Cordero Torres, afirmará:

"Pese a su situación periférica y a su sello semioriental, España es un país europeo interesado en la articulación de Europa, cuya extrema anarquía intestina, le ha costado entre 1914 y 1945 su

supremacia mundial, sin beneficio para la convivencia y la paz internacionales. Precisamente por su situación periférica, España mira con desapasionamiento la mayoría de los pleitos europeos y puede ser un buen elemento para su resolución. Las tentativas de organización de Europa son muchas, pero poco felices hasta hoy, adoleciendo con frecuencia del mal de no contar con España." (36)

En definitiva, la integración será considerada como posible a largo plazo, debido a la necesidad de vencer a las resistencias internas y externas que se le oponen. Por otra parte, se valorará -caso que se produjese-, como muy positiva en el plano de los principios la unidad europea "al fortalecer la causa de la paz y la estabilidad en el mundo posbélico favoreciendo la constitución de un nuevo orden internacional más justo".

La unidad del Viejo Continente, asimismo, sólo se considerará posible dentro de la colaboración sin supeditaciones ni preponderancias, a través del concurso de todas las naciones europeas en una acción ordenada y compatible con una serie de organismos supranacionales:

"(...) los retoques más importantes deberían tender a capacitar los acuerdos de París (Tratado constitutivo de la OECE) para comprender equitativamente y según sus condiciones. A todos los Estados europeos, sin pretender imponerles criterios o moldes que pudieran causarles un perjuicio o constituir un privilegio para los Estados "democráticos" e industriales que iniciaron aquéllos". (37)

Se reafirmará, en suma, como fórmula en la cual pueda integrarse a España que es imprescindible "para dar vida a una verdadera Europa" -y no a una pequeña Europa-, ensanchar los círculos originarios de los "seis" (CECA/CEE) y de los "catorce" (OECE):

"(...) de modo que todos los Estados libres puedan ingresar y aportar su cooperación en las instituciones y los servicios intereuropeos, que paulatinamente desbordarán su marco reducido para extenderse a todas

las materias y actividades respecto de las que se aprecien, conjuntamente, las ventajas de una acción común o "*européista* (...)".

1.3. El *Europeísmo oficial* y la Administración: El Movimiento Nacional y el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Parece fuera de toda duda que en una buena parte de la Administración, al menos hasta 1957, existirá una actitud reticente ante la idea de una Europa unida. Desde algunos de los sectores más inmovilistas del Régimen y, fundamentalmente, desde la creación del Ministerio de Información, se expresará la opinión de que los diferentes esfuerzos por unir Europa estaban no sólo condenados al fracaso, sino que encerraban en su filosofía un desafío al Régimen español. La actitud más frecuente será ignorar o, significativamente, restar importancia a lo que ocurría al otro lado de los Pirineos, llevando las informaciones a páginas interiores generalmente desprovistas de todo comentario editorial, excepto en los casos que se comprendiese que existía un ataque directo a los intereses de España y su Régimen político.

En cualquiera caso, la actitud y la reacción española ante el proceso de construcción europea, el *européismo oficial*, estará sometida a los claroscuros y ambigüedades de los años cincuenta. El *européismo oficial* se hallará sometido a todo tipo de enfrentamientos de carácter político-personal propios del Régimen de Franco entre los distintos sectores de la coalición reaccionaria que mantiene sociológica y políticamente al Régimen.

No existe una actitud unánime hacia en qué Europa se quiere participar, ni tan siquiera si se prefiere una Europa unida; esta situación será consecuencia de la indefinición política oficial ante Europa, y por tanto, se reflejará en la inexistencia de una doctrina oficial ante el fenómeno de la integración europea hasta finales del período estudiado.

Ante el proceso de construcción europea, se pueden caracterizar dos corrientes básicas en el Régimen de Franco: la línea oficial, vinculada al discurso "europeo" del Régimen en política exterior y desarrollada en torno a los principios de catolicidad, atlanticidad y anticomunismo, poco partidaria de cualquier cesión de soberanía y más próxima a las fórmulas de cooperación internacional que de cualquier intento de cooperación política o económica.

Desde el punto de vista oficial, la fórmula de la **integración** era interpretada como un esfuerzo por hacer de Europa un gran Estado y repetir en su seno de historia de la unificación de los Estados-nacionales, realizada sobre principios democráticos, exigiría dicho proceso de unificación como base de la autodeterminación de los individuos, es decir, el sufragio universal.

En lo que se refiere a la fórmula de la **cooperación**, ésta era interpretada como una nueva versión de las alianzas europeas surgidas tras entender que los actuales Estados europeos no reunían las condiciones políticas, económicas y demográficas que les permitieran sobrevivir al enfrentamiento Este-Oeste.

Estas fórmulas se reducirían, a su juicio, en la construcción de organismos técnicos donde los Estados delegan una

parte mínima de sus atribuciones. De este modo, cada uno de los estados miembros de estos organismos, aunque continúan conservando su personalidad, pierden una parte de las posibilidades de perjudicar al conjunto. Externamente, se entroncará con un discurso próximo al de la "Europa de las patrias".

Una segunda forma de entender "Europa" y "lo europeo" sería el resultado del debate abierto en torno a la liberación de la economía española y representaría a los intereses del gran capital español, preocupado por no volver a caer en un aislamiento de carácter económico y de alcance probablemente irreversible.

Se considera que la aproximación a esta "Europa económica" es la única manera de evitar la congelación del comercio exterior y el consiguiente aislamiento que acabaría paralizando el desarrollo económico, sumiendo a España en el subdesarrollo.

Desde un punto de vista político, se opina que la cesión de soberanía que se produjese sería menor que la resultante de la no aproximación a Europa y la dependencia del exterior para cualquier financiación, dada la escasez de capitales nacionales.

Después de 1955, y con especial intensidad desde 1957, desde un punto de vista político, el problema se planteará a partir de la definición del método por el cual debería España acercarse a Europa. Es decir, a través de un proceso de **integración** que precisaría revisar la línea política seguida respecto a Europa y los grupos europeístas, o bien desarrollando esta aproximación potenciando la dinámica de **cooperación** internacional que comenzaba a dar buenos resultados. Sobre sus consideraciones, se

superpondrán los juicios realizados desde los servicios de política económica exterior, poniendo de manifiesto los distintos puntos de vista del problema y las pugnas burocráticas existentes. Se considerará, en definitiva, que:

"La fórmula de los integracionistas se reducía en esencia a apoyarse sobre el individuo pues se quiere construir un gran Estado europeo a través del demoliberalismo imperante que exige que la unificación se realice ahora bajo la base de la autodeterminación de los individuos es decir, mediante votación popular". (38)

Por el contrario, la tesis "cooperacionista" apuesta por la colaboración cada vez más estrecha entre los Estados, a través de la "constitución de organismos técnicos en los que los países delegan parte de sus funciones".

Este planteamiento define, cuando menos, los dos elementos básicos en la actitud del europeísmo oficial ante la construcción europea para la década de los sesenta: a/ el rechazo de cualquier iniciativa que supusiese transformaciones en la estructura institucional del Régimen español y; b/ el apoyo de lo que vendría a denominarse "Europa de las patrias", defendida por el general De Gaulle y bien acogida entre los medios conservadores del continente, como mejor medio de lograr la construcción europea.

Será, por tanto, bajo estas ideas-fuerza, desde las cuales se realice la solicitud de apertura de negociaciones con las Comunidades Europeas en febrero de 1962 y desde las cuales se articulen las actuaciones del "europeísmo oficial".

Es necesario, por último, no perder de vista la propia lógica -cuando menos aparente- de la relación entre los avances en la construcción europea y la evolución de determinados

aspectos en la España franquista de la década de los cincuenta, y atender a una serie de procesos convergentes o paralelos que pueden ayudar a desentrañar la maraña de interrogantes que se plantean:

1- sincronización de los logros de la política exterior española y la evolución del pensamiento español hacia Europa;

2- correlación, cuando menos aparente, entre la marcha del proceso de integración europea y la recuperación económica del Viejo Continente con las adaptaciones producidas en la Administración del Estado y la política económica del franquismo;

3- traslación, en cierto modo, de las pugnas existentes entre los distintos grupos de presión, familias políticas del Régimen y los diferentes grupos de interés económico al ámbito del debate sobre Europa;

4- yuxtaposición de elementos del proyecto de construcción de una Europa Unida sobre el pensamiento nacional-católico oficial sin aceptar lo que podríamos definir como "desviaciones ideológicas";

5- adaptación, si se quiere "cosmética", del ideario de los grupos europeístas españoles a su ámbito de actuación inmediato en el Continente.

La propia peculiaridad institucional del Régimen español permitirá que en la acción exterior del Estado asistamos a un reparto de funciones entre distintos sectores del régimen. Situación que se evidenciará en las prácticas de la diplomacia informal -uno de los ámbitos preferentes de actuación hacia

Europa-, en la pugna entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Secretaría General del Movimiento y, en el plano económico, en los mucho mejor conocidos enfrentamientos entre los ministerios de Asuntos Exteriores y de Comercio.

Si bien -y hasta cierto punto-, sus intereses pudieron ser diferentes en la política interior, no será ésta la situación en el plano europeo. El objetivo general, como venimos manifestando, era ocupar parcelas de actuación en Europa que potenciasen su imagen y reforzasen su posición en el reparto de esferas de poder o influencia en el interior. No obstante, no todos los comportamientos, sobre todo personales, seguirán el mismo patrón de conducta; ni manifestarán la misma actitud hacia Europa ni las circunstancias en las cuales se inscribe su comportamiento serán las mismas.

De este modo, el "europeísta" ministro Castiella preferirá utilizar los resortes diplomáticos tradicionales antes que las vías de aproximación indirecta, tan apetecidas por su antecesor Martín Artajo. O bien, el ministro Ullastres apoyará, desde la cartera de Comercio, todo tipo de relaciones internacionales de grupos de interés que facilitaran el acercamiento a Europa: participación de Cámaras de Comercio en reuniones en el exterior o en el impulso de las "*Ferias de Muestras*" en el interior (39).

El falangista Solís, por su parte, apoyará decididamente una organización conservadora de tintes integristas como el *Comité para la Defensa de la Civilización Cristiana*, llegando -incluso- a ocupar un puesto en el patronato del *Instituto Alcide di Gasperi* en Roma, o apoyará las actuaciones desplegadas desde el *Centro Europeo de Documentación e Información* (CEDI). No será el

único caso, pues el subsecretario de Presidencia del Gobierno, López Rodó, intentará, por ejemplo, controlar el posible rumbo de las negociaciones con la Comunidad Europea, al pretender que su preparación pase a recaer entre las competencias de la *Oficina de Cooperación y Programación Económica* (OCYPE), y ya en 1962 en las de la *Comisaría del Plan de Desarrollo*.

Estas circunstancias, sin embargo, no serán óbice para que el control sobre la mayoría de iniciativas fuera ejercido por los católicos del Palacio de Santa Cruz, ni para que se emprendieran actuaciones coordinadas por distintos organismos de la administración como en el caso del CEDI. O desde un punto de vista económico, se crearán comisiones de estudio como la *Comisión Interministerial para el Estudio de la Comunidad Europea y el Euratom* (CICE) o que la OCYPE lo considerase como un elemento de primera importancia. Veamos algunos de estos aspectos sobre la organización y funcionamiento de este proceso institucional.

a/ *la unidad europea y el Movimiento Nacional*. Tras la derrota de las potencias del Eje, los sectores del Régimen más identificados con las potencias totalitarias quedan en una situación incierta ante la construcción europea al inclinarse durante la contienda hacia las posiciones del nacionalsocialismo. Esta situación conduce a la Secretaría General del Movimiento, desde su renacimiento en 1951, a adoptar iniciativas de difícil valoración en sus presupuestos prácticos e imposibles de enjuiciar doctrinalmente hasta la llegada de José Solís Ruiz.

Sin acabar de ignorar su totalitarismo inicial, desde el

Frente de Juventudes y a través del *Sindicato Español Universitario* (SEU) se comienza a sentir la necesidad de ofertar una respuesta al reto europeo desde nuevos planteamientos. En esta dirección, en los servicios del *Departamento de Intercambio Cultural* se crearán en 1950 el *Centro de Intercambios Culturales Europeos* y los *Albergues Internacionales del SEU* en 1951, y en el seno del *Seminario Central de Formación del Centro de Juventudes*, una *Sección de Estudios Internacionales*, en 1951, intentando ofrecer una "salida controlada" hacia el exterior a la juventud española. (40)

Estas actuaciones se harán realidad, como en el caso de Manuel Ortuño, con grandes dosis de esfuerzo institucional, un limitado apoyo de las jerarquías superiores que desconfiaban abiertamente de estas iniciativas. Es preciso añadir que los contactos con Europa marcarán el punto de inflexión ideológico de muchas jóvenes personalidades que progresivamente apostarán por planteamientos inequívocamente democráticos.

1951 será, por tanto, el punto de partida de muchas de las iniciativas anteriormente señaladas. En efecto, la creación de un Seminario en Madrid bajo la dirección de Manuel Ortuño, "Nuevos Equipos", que editará a través del *Seminario Central de Formación del Frente de Juventudes* un boletín bajo el título, también, de Nuevos Equipos, abrirá un período de inquietudes dentro del SEU y la juventud universitaria española que detonará en los acontecimientos de 1956 y 1957 en la Universidad española.

La elección del nombre del seminario y la publicación, evidentemente, no es casual, dada la existencia del grupo democristiano "Nuevos Equipos Internacionales" y refleja

perfectamente el grado de confusión y desorientación existente en estos momentos. (41)

Se pretendía organizar un seminario abierto a todas las posiciones ideológicas que aceptaran al Régimen y que contaran con militancia juvenil (p. ej. *Congregaciones Marianas, Acción Católica, Pax Romana, Sección Femenina...*) y acrecentar, desde él, la importancia del SEU en la recluta y formación de las futuras elites dirigentes del país a través de unos "*Centros de Estudios Universitarios Europeos*", en un momento en que la Falange atravesaba un momento difícil en todos los órdenes y perdía sus señas de identidad difuminada en el Movimiento Nacional. En esta dirección, y animado por Manuel Ortuño, se convocarán los "*Seminarios Europeos*" a partir del verano de 1952, íntimamente relacionados con los servicios de intercambio internacional de estudiantes.

La consecuencia más visible será la aparición de un discurso que intentará una imposible labor de armonizar las concepciones nacional-católicas con las falangistas y con el pensamiento europeísta de posguerra. El resultado será, como se afirma desde Nuevos Equipos, que:

"Tanto fuera como dentro de España, a nuestro intento se le han colgado los sambenitos más asombrosos. Unos grupos nos llaman federalistas; otros opinan que pretendemos alcanzar posturas democristianas; muchos nos señalan repletos de perversas intenciones, fascistas, y dispuestos a dirigir un movimiento por la reconquista de Europa para el fascismo".

"Es un curioso destino: los que en Europa hacen profesiones de neofascismo nos llaman federalistas y demócratas, mientras quienes se proclaman demócratas rabiosos, y claro está, los grupos más influenciados por exiliados y socialistas españoles repiten y denuncian sin descanso nuestro furibundo neofascismo" (42)

Esta situación, motivada tanto por el discurso contradictorio como por la peculiar situación en que se encontraba el Movimiento y la antigua Falange, sobre todo en el ámbito internacional, marcan su desconcierto y desorientación ante el problema europeo. Sin embargo, lo cierto es que contribuirá descontroladamente, sin resultados concretos, a un primer acercamiento del problema de Europa, con todos los matices que quieran hacerse, y, sobre todo, expresará el "vacío interior" que imperaba en la juventud española de los cincuenta.

Representa, asimismo, la renuncia de las pretensiones totalitarias y el intento de conducir las propuestas nacional-sindicalistas por las vías del corporativismo católico y hacerlo presentable en Europa. Éste será el objetivo que se marquen desde las instituciones bajo control de Falange. De igual manera, los esfuerzos realizados por fundir el catolicismo tradicional con elementos del bagaje fascistoide, se vieron desechados en los intentos de encontrar puntos de encuentro con el ideario católico europeo de posguerra.

En este caos, el boletín Nuevos Equipos tendrá un importante papel -aparte de artículos de fondo en los que se intenta concretar una doctrina española sobre Europa en un tremendo caos ideológico e intelectual-. Se reproducirán documentos de organismos e instituciones europeas del más variado sentido que van de los "Estatutos del Consejo de Europa", la "Declaración Europea de los Derechos del Hombre" o declaraciones del *Movimiento Europeo Internacional*, *Nuevos Equipos Internacionales*, *Unión Europea de Federalistas* al "Fuero de los Españoles".

Se desarrollará una intensa labor entre 1951 y 1954 en la

organización de reuniones nacionales e internacionales, como las celebradas en Madrid en abril de 1951, y fundamentalmente, la "*Semana de Estudios Europeos*" celebrada en Barcelona en julio de 1952. Primera reunión de juventudes europeas celebrada en España, organizada por el *Departamento de Intercambio Cultural* del SEU, con asistencia de buen número de organizaciones europeístas juveniles como el *Movimiento de la Joven Europa*, *Unión Federalista Interuniversitaria* o *Círculos Juveniles Europeos*.

Sin embargo, esta puesta de largo del europeísmo del SEU tendrá un balance ambiguo: no se constituirá en el punto de partida para la institucionalización de encuentros periódicos; tampoco propiciará la inserción del SEU en ámbitos europeos; será fuertemente criticado en Europa, donde se calificará el encuentro como maniobra propagandista del fascismo español. (43)

En realidad, se procuró mantener una estética falangista dentro de una línea de acción más próxima al "ortodoxo" nacional-catolicismo.

No obstante, desde la Secretaría General del Movimiento se apoyarán o se limitarán, con criterios confusos, las líneas de acción europeístas dirigidas hacia la juventud a través del Frente de Juventudes. Especial importancia se otorgó a los cursos y encuentros internacionales para dirigentes juveniles celebrados en la "Europa Haus" de Marienberg los años 1952, 1953, 1954 y 1955.

La ulterior crisis del SEU, los acontecimientos en la Universidad española de 1956-57 y los nuevos aires en las relaciones del Régimen con Europa, limitarán enormemente estas iniciativas que prácticamente habrán desaparecido.

Será, sin embargo, con la llegada de Solís Ruíz como Ministro Secretario General, "la sonrisa del Régimen", cuando el Movimiento tome conciencia real del problema, desarrollando una enorme actividad en viajes, reuniones y conferencias por el exterior con el fin de presentar una imagen positiva ante una Europa que todavía no ha olvidado el matiz "fascistoide" del Régimen político español y en sintonía con la "salida a Europa" (44).

La acción emprendida se orientará hacia cuestiones económicas y culturales, y significativamente sindicales, a las que se concederá gran atención. No se dudará, incluso, en presentara los sindicatos verticales como modelo para el sindicalismo europeo (45).

En esta dirección, desde dentro de la estructura del Movimiento Nacional, a través de la *Delegación Nacional de Organizaciones del Movimiento*, concretamente de su *Servicio de Formación y Seminarios* y por iniciativa de su secretario, Jesús Gay Ruidíaz, se creará en 1958 el *Seminario Central de Estudios Europeos* desde:

"(...) una posición fiel a los ideales de una Europa unida y expresión ferviente en pro del entendimiento entre todos los países del viejo continente con el propósito de servir con toda nuestra fuerza los elevados ideales de una Europa unida, con la cual dada la universalidad del alma española, intentamos ser rigurosos con nosotros mismos y seguir -en la letra y en el espíritu- lo que señaló José Antonio al hablar de Europa y al mostrar una honda preocupación por su futuro en una posición de síntesis superadora de los nacionalismos exorbitados y de la fidelidad a nuestra historia". (46)

Desde este seminario se emprenderá, a partir de 1958, una labor en dos direcciones. La primera de tipo editorial con la publicación de diversos trabajos en los que se ensayaría la línea

explicativa de la actitud oficial ante la problemática de España y la integración europea. La segunda, continuando la línea hasta entonces abierta de reuniones internacionales que generalmente se desarrollaran en el marco de la *Universidad Internacional Menéndez Pelayo* desde 1958, dirigidas por José Beneyto y promovidas por Fernández Galar y Gay Ruidíaz. (47)

En este sentido, tuvo una especial significación la "Conmemoración del X Aniversario del Plan Schuman" en 1960, con la participación de figuras europeístas como Nicola Catalano.

Se procurará, asimismo, una mayor presencia en la escena intelectual a partir del apoyo a iniciativas tendentes a la creación de una Universidad europea con instituciones como la *Facultad Internacional de Derecho Comparado* de Estrasburgo. Hacia el interior, se procurará adquirir un cierto control sobre algunas estructuras institucionales bien asentadas en sus relaciones con Europa, sobre todo algunos *Institutos de Estudios Europeos* existentes en España y vinculados con el *Centre Européenne de la Culture* con sede en Ginebra, relacionado con el *Movimiento Europeo Internacional*, en los que se introducirán sin grandes dificultades, personas afectas al Régimen y a las que se apoyará económicamente en algunas de sus reuniones internacionales. (48)

2/ El europeísmo del Ministerio de Asuntos Exteriores.

El Ministerio de Asuntos Exteriores se planteará, desde los primeros momentos del proceso de integración de la Europa Occidental, la necesidad de tomar postura ante la nueva situación que se había creado. Por ello, consideraron conveniente que se fomentase en España la creación de organizaciones europeístas y,

por lo tanto, se plantease el acercamiento oficioso a los foros de discusión institucionales en la construcción de Europa, en una situación de inferioridad -forzada en un primer momento por las condenas internacionales y, en un segundo, por la deficiente inserción internacional de España entre los países de Europa Occidental-, ante las organizaciones internacionales, que provocaban todo tipo de limitaciones a la muy frágil diplomacia multilateral franquista.

Es evidente que, contemplada desde esta perspectiva, la cuestión del europeísmo fue un problema menor dentro de la planificación y ejecución de la política exterior española pero no es menos cierto que la propia dinámica del proceso de construcción europea y la progresiva incidencia que -sobre los planos político y económico tanto en el marco europeo como en lo que afectó tanto a los intereses del Régimen como a los intereses nacionales- fue adquiriendo, precisará no poca atención.

Este interés revestirá distintas formas en función tanto de la coyuntura -entendida no sólo como el momento concreto por el que atravesase el proceso de construcción europea sino también por las necesidades de la política exterior del Régimen- como de la cuestión precisa que se abordase. Es decir, la apertura de canales de comunicación con sectores católicos interesados por la unión europea y posteriormente la acción sobre grupos de opinión y/o presión europeos.

En este sentido, podemos definir dos grandes fases en el período, generalmente definido por la historiografía como "nacional-católico". Este período coincidiría cronológicamente con la presencia de Alberto Martín Artajo (1945-1957) al frente

del Ministerio de Asuntos Exteriores y, sus puntos de inflexión o de cambio de la coyuntura, con momentos decisivos en el proceso de construcción europea o en la progresiva senda de incorporación de España a la sociedad internacional.

Desde 1953, el europeísmo auspiciado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, será conducido por el *Centro Europeo de Documentación e Información* que ocupará significativamente todo el período Castiella y al que, en consecuencia, daremos posteriormente un tratamiento individualizado, limitándonos seguidamente a considerar el período Martín Artajo.

La *primera fase del período Artajo* se correspondería con los momentos más duros del aislamiento en la posguerra mundial y se extendería entre 1945-46 y 1952-53. En esta primera fase la íntima relación existente entre la ACNP y la articulación de la política exterior española se deja sentir con toda intensidad.

Esta fase se caracteriza por los esfuerzos del nacional-catolicismo por abrir canales de comunicación con el exterior que facilitasen la inserción internacional del Régimen del general Franco. La normalización de las relaciones diplomáticas supondrá el paso a una segunda fase en que los ámbitos de relación se mantendrán a unos niveles más naturales en la relación entre Estados. Ya no será preciso mantener una vía de acción indirecta, por lo tanto, la importancia de este modo de relación con Europa perderá progresivamente importancia.

Asimismo, estos contactos se mantendrán dentro de la línea de actuación, implementada desde el Vaticano hasta 1952-53, de instrumentalizar la idea de una Europa unida tácticamente con el objetivo de movilizar la opinión católica contra la propaganda

pacifista de los comunistas, que rechazaban precisamente la unión del Viejo Continente.

La noción de una "Europa vaticana" era un estímulo demasiado fuerte para un Régimen amparado en el nacional-catolicismo y necesitados de un reconocimiento moral internacional como para no atenderlo. En este sentido, la condena del comunismo ateo en 1949 por un decreto del Santo Oficio era una señal que no podía, en sentido alguno, ser ignorada. Este año, 1949, es evidentemente, el punto de inflexión de este período. (49)

Este hecho coincide, asimismo, con una pérdida relativa de la iniciativa en el proceso de construcción europea de los grupos de opinión que tanta importancia habían tenido en el período 1946-1953, como consecuencia de la progresiva asunción de funciones por parte de los Estados al institucionalizarse los esfuerzos de construcción de una Europa unida y variar la Santa Sede su política ante ella, desplegando sus esfuerzos hacia el objetivo de procurar una organización política coherente en Europa Occidental, no ya a través de una movilización de la opinión pública, sino a través de influir en las actuaciones de los hombres de Estado cristianos y de sugerir a la Iglesia una misión pacificadora entre ambos bloques.

Sin embargo, la actuación realizada por esta suerte de "diplomacia informal" se justificaba en sí misma, sin necesidad de haber conseguido logros concretos. El éxito residía ya en el hecho de haberse abierto unos canales de comunicación y diálogo con el mundo católico europeo.

Evidentemente, el cambio de orientación vaticana no pudo ser contestado desde el Régimen, la defensa de los valores de la

libertad y la democracia, y el alejamiento de planteamientos anticomunistas que presagiaban la "detente" que se produciría unos años después en las relaciones Este-Oeste, vedaban cualquier intento de prosperar en esta dirección. Incluso el discurso de los grupos europeístas españoles se quedó anclado en esta primera fase de marcado y claro anticomunismo.

Si en la primera fase, la anteriormente definida como "política de congresos", cumplió un papel de enorme importancia al abrir unos canales de relación que sustituyesen otras formas de relación política, en la segunda fase, que se desarrollará entre 1952-53 a 1957, tendrá unas funciones de acompañamiento de la propia diplomacia formal y no a la inversa, como sucederá en algunos casos, sobre todo en lo referente a las organizaciones internacionales, tanto a las de carácter gubernamental como a las de carácter no gubernamental. Su área de acción continuará siendo sistemáticamente los grupos católicos del continente junto aquellos otros con un carácter más conservador y que se hubieran destacado por su fervor "anticomunista". Su objetivo será mantener la intensidad de los contactos de cara a un progresivo cambio en determinados sectores de la opinión pública europea respecto a la España de Franco.

Tampoco carece de interés el aspecto organizativo. Si bien en la primera fase destacará lo que casi nos atrevemos a definir como "la obsesión" por integrarse en la mayor parte de organizaciones de signo católico, de participar en cuanta iniciativa en el plano europeo fuese posible, en la segunda asistimos a la racionalización del esfuerzo de relación con Europa través de un organismo autónomo de la Administración, pero

dependiente política y financieramente del Ministerio de Asuntos Exteriores: el *Centro Europeo de Documentación e Información*, que alcanzará una cierta notoriedad con sus reuniones y que innegablemente coadyuvará los intentos de mejora en las relaciones diplomáticas bilaterales, muy significativamente en el caso de la República Federal de Alemania a partir de 1958.

El período posterior a 1957, dominado desde este punto de vista por la figura de Fernando María Castiella, representa una coyuntura ciertamente distinta a la anterior, que afecta tanto al plano organizativo -de una parte, no son imprescindibles para el sostenimiento del Régimen apoyar cuantas iniciativas se presenten en este ámbito; de otra, se ha logrado un nivel de relaciones con el exterior que permite concentrar esfuerzos en una única dirección-, como al plano político -el "europeísmo" ha prendido con fuerza en algunos sectores sociales que progresivamente están evolucionando hacia formas implícitas o explícitas de oposición al Régimen y han copado gran parte de las vías de relación con organizaciones europeístas en el Continente-

En lo que concierne a la actitud del Ministerio de Asuntos Exteriores, si bien no se definirá públicamente de una forma doctrinal ante la integración europea hasta un momento muy tardío, sí procurará diseñar rápidamente unas orientaciones básicas hacia los grupos de opinión europeísta y hacia los mismos organismos regionales europeos.

Desde el mismo Congreso de La Haya, en mayo de 1948, se venía planteando la conveniencia de que se comenzasen contactos con grupos de opinión europeos de signo católico, y por tanto, a cuestionarse algún tipo de acercamiento a foros de discusión

europea, que introdujeran, desde un punto de vista favorable al Régimen la "cuestión española" y propiciasen una progresiva aproximación a los organismos internacionales, en línea con las recomendaciones que desde ambientes próximos a la Santa Sede se venían realizando.

En líneas generales, la actuación del Ministerio de Asuntos Exteriores encontraba, en una actitud favorable al entendimiento con el proceso de construcción europea, numerosos escollos:

- No era precisamente la vía federalista el marco idóneo de relación para el Régimen español de cara a una participación en la "futura Europa", tanto por razones provenientes del ordenamiento jurídico y constitución interna del Régimen, como por razones ideológicas:

1/ pesaba la actitud de rechazo y/o el silencio mantenido por los grupos de opinión europeístas y por las instituciones europeas hacia la España de Franco;

2/ consideraba la posibilidad de desviaciones democráticas que pudieran producirse como consecuencia del contagio de unos ideales que superaran "el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana y la realización";

3/ se encontraba con el obstáculo de los grupos de oposición antifranquista en el exilio, representados en organismos e instituciones europeístas, que rechazaban cualquier acercamiento de la España franquista a las instituciones democráticas de Europa.

Estos factores valorados negativamente fueron abriendo camino a la idea de que toda iniciativa "oficiosa" debería llevar aparejada un planteamiento, en su relación con el Palacio de

Santa Cruz, que considerase los siguientes aspectos:

- Ideológicamente, tendría que estar circunscrito a los parámetros representados por los principios rectores de la política exterior española: anticomunismo, atlantismo, defensa de la catolicidad tradicional frente a las nuevas corrientes personalistas y respeto escrupuloso del principio de no ingerencia en asuntos internos.

- La articulación de su discurso recaería, en consecuencia, en tres principios: construcción europea bajo principios cristianos como acervo fundamental de la realidad europea; mantenimiento de una línea occidentalista que reflejara que la construcción europea se estaba realizando bajo unas premisas erróneas, ya que su objetivo fundamental era evitar el avance del comunismo; y rechazo de los procedimientos desarrollados en el proceso de integración europea, que quería desconocer las soberanías nacionales y permitía, en una interpretación "excesiva" del parlamentarismo, la discriminación de algunos Estados de la Europa Occidental.

- La acción establecida estaría subordinada a las necesidades de la política exterior hacia Europa, intentando implementar esa relación a través de actuaciones que, explicitadas en el campo de la política cultural, llevará implícita una importante carga política.

- Precisaría que su actuación se dirigiese hacia personalidades católicas o conservadoras, bien relacionadas con ámbitos políticos, económicos, culturales, militares y medios de comunicación, con tres objetivos básicos: conseguir información de primera mano; contar con posibles influencias en la toma de

decisiones; y decantar a favor del Régimen la opinión pública católica.

- La dirección y coordinación de sus actuaciones se hallaría en manos del Ministerio de Asuntos Exteriores que aportaría la financiación necesaria e indicaría el sentido de los problemas a debatir y orientaría las conclusiones. Asimismo, se consideraba imprescindible la presencia de personal diplomático en su seno.

Pasemos a continuación a observar cómo se plasman estas orientaciones y cómo se yuxtaponen sobre ella como factor dominante de la realidad ideológica, cultural y política del nacional-catolicismo.

2. Las respuestas del nacional-catolicismo ante la construcción europea (1945-1953).

2.1. Democracia cristiana "versus" nacional-catolicismo.

La Democracia cristiana será, sin lugar a dudas, una de las fuerzas ideológicas y políticas que jueguen un papel fundamental en la Europa de posguerra, participando activamente en los procesos de recuperación económica y reconstrucción democrática del Viejo Continente. Asimismo, jugará un papel fundamental como fuerza transnacional incidiendo directamente su actuación en las primeras fases del proceso de construcción europea.

"Since 1945 -escribe M. Wheathon-, Christian Democracy has been Western Europe's. In Belgium, Holland, Luxembourg, West Germany, Austria, Switerland and italy, Christian Democrats have seldom been of power

(...) After the secons wold war, the Christian democratic parties were refounded and immediately won elections. The had an obvious appeal in countries where Christian values had suffered from nazism and were now under threat from communism". (50)

La democracia cristiana, tal y como se entiende hoy, nace en 1945. Cuenta con unos antecedentes sin duda decisivos, pero sólo una circunstancia peculiar como la de esa fecha explica el impulso original de estos partidos y da sentido a su existencia.

Tras la Primera Guerra Mundial, tres fenómenos diferentes hacen posible la aparición de los partidos demócrata- cristianos o populares: el catolicismo liberal presenta fórmulas distintas que al fin se complementan: a/ un sector del pensamiento católico acepta el liberalismo y en él encuentra los valores del cristianismo. Se trata de un sector intelectual reducido, pero que alcanza una influencia muy considerable; b/ el surgimiento de un catolicismo político, es decir, la configuración de unos grupos que defienden los intereses del catolicismo sin que ello implique necesariamente la aceptación del marco político liberal y, c) el desarrollo alcanzado por el catolicismo social a partir de las encíclicas papales, no sólo en el sentido de una mayor profundización doctrinal, sino también en el asentamiento de un sindicalismo de raíz cristiana. (51)

Sin embargo, 1945 supone una renovación absoluta de la dirección política en los antiguos partidos católicos o populares. El mismo cambio en las denominaciones de los partidos es suficientemente expresivo: en ningún caso se tratará de reproducir las denominciones de antes de la guerra mundial -la Unión Demócrata Cristiana en Alemania, el Partido Demócrata-Cristiano en Italia y el Movimiento Republicano Popular en

Francia-. Asimismo, los dirigentes son renovados totalmente y en numerosas ocasiones se hallan relacionados con la resistencia al fascismo- Adenauer en Alemania, Bidault en Francia, De Gasperi en Italia-.

Su éxito electoral se asienta sobre la incorporación de muchos votos, posiblemente huérfanos de soluciones políticas que se consideran definitivamente perecidas y que no son sólo de derecha conservadora o fascista, sino del liberalismo del primer tercio de siglo, que tiene muy difícil su subsistencia en las nuevas circunstancias históricas, aunando las tradiciones populista y liberal procedentes del período de entreguerras.

Esta renovación afecta a todos los órdenes. El clima posbélico será un acicate para que profundicen en unos casos y desarrollen en otros, ideas sociales basadas en el magisterio de la Iglesia y formas de participación política directamente relacionadas con los valores democráticos, traducidos en puntos concretos, como por ejemplo el sufragio universal extendido a la mujer.

Los demócratas cristianos adoptarán mayoritariamente los principios del "personalismo" en materia de los derechos humanos: "The idea that an individual should fulfil his development through responsibility to other people, especially to the family and the community". El personalismo, al igual que la democracia cristiana, se opondrá tanto al individualismo liberal como al socialismo colectivista.

Dos conceptos más vertebrarán, según Wheaton, el pensamiento de la nueva democracia cristiana, los principios de "solidaridad" y de "subsidiariedad":

"Christian Democrats took the rest of their doctrine from the social teaching of the Catholic church. They are thus set apart from conservatives by their principle of "solidarity" -the solidarity, that is, of all parts of society with each other. This means working to improve social conditions and, not least, accepting the role of trade unions. Most Christian democratic parties have strong trade union".

"Another principle, which the Christian Democrats accepted long before the Vatican did, is "subsidiarity": the notion that power should be decentralised as far as possible -but may be exercised at high, if need be even supranational, levels, when that makes sense. Thus Christian democrats have always been federalists." (52)

Estos elementos transformarán a la democracia cristiana en una fuerza transnacional de primer orden cuya influencia se dejará sentir en la esfera internacional. Se recupera la voluntad internacionalista desarrollada desde 1927 y se pretende superar el estrecho bagaje del Estado-nación, la construcción de una Europa unida en torno a los valores de la democracia cristiana es un hecho fundamental. En esta labor, la democracia cristiana se verá alentada por el magisterio y el apoyo político de la Santa Sede.

En lo que respecta a España, es evidente que se ha prestado poca atención historiográficamente a cómo estos aspectos son percibidos por el catolicismo español en la posguerra mundial y en la década de los cincuenta en Europa.

Un hecho resulta básico en su valoración: la ruptura que en el seno del catolicismo español se origina en la inmediata posguerra mundial y que se evidenciará a lo largo de los años cincuenta y sesenta entre aquéllos que mantendrán la proximidad al Régimen del general Franco y aquéllos otros que progresivamente irán orientado su pensamiento hacia la disidencia

con el nacional-catolicismo y su acción en la oposición antifranquista. (53)

Estas líneas de fractura en el catolicismo español se iban haciendo cada vez más evidentes a lo largo de la década de los cincuenta y sesenta. Europa será uno de los banderines de enganche de las diferentes posiciones.

Algunos adoptarán una postura, reflejo de la del Vaticano, de desacuerdo de las formas fascistas y de preferencia por el Estado de Derecho propuesta como modelo de acción política a los católicos italianos (54), manifestando de esta manera su desaprobación respecto de la actitud de la *Acción Católica Nacional de Propagandistas* (ACNP) respecto al Régimen, abriendo una fisura en el seno del catolicismo español que el tiempo irá abriendo más y más entre aquellos partidarios del mantenimiento del Régimen y aquellos otros que antepusieron los principios de "Veritas, Iusticia, Libertas", representación del pensamiento político democristiano de posguerra (55).

La línea del "catolicismo colaboracionista", "nacional-catolicismo", o si se prefiere "catolicismo oficial" (56), había encontrado su sustrato intelectual básico en la idea de que la "única España posible" la constituía la "España católica", es decir, una "sui generis" interpretación de lo que consideraron la inherente relación entre ser español y ser católico, según Ferrary: "Ser católico era el único medio oficialmente aceptado de ser español, y por lo tanto, el Estado debía compartir con la Iglesia la obligación de velar por la unidad religiosa de los españoles." (57)

Para el nacional-catolicismo, la percepción de que el

catolicismo había perdido tras la guerra su pretendido lastre de inactividad; de que la activa presencia de los católicos en la vida pública de los países occidentales demostraba que éstos tenían un papel fundamental en la realización de unas nuevas aspiraciones que empezaban a despuntar en el horizonte histórico, tendrá evidentemente su adaptación "nacional-católica", forjándose una imagen de "lo cristiano", "lo europeo" y lo "público" que va a oscilar durante varias décadas entre el desconcierto y la resignación ante la actitud que manifestará la democracia cristiana europea no sólo ante el Régimen español, sino también ante el papel de los cristianos en la sociedad moderna.

Todo el pensamiento católico menos escolástico fue ignorado o descalificado, mucho más tratándose de autores como Maritain o Mounier que no simpatizaban con el Régimen de Franco.

El valor, por excelencia, de esta ideología católica era el de un humanismo contrarrevolucionario, de una perspectiva que fundamentaba su operatividad en la exaltación integrista del catolicismo, identificando muchas de las formas burguesas de socialización con "hechos deshumanizadores". Su referencia social no pasaba de una concepción orgánica de la sociedad extremadamente idealizada: "sólo una doctrina metafísica del hombre puede cimentar la solidez en la construcción de una sociedad estable". (58)

Esta circunstancia explicaría intentos tan estrambóticos como el de una "Declaración de derechos y deberes de la persona humana" o una "Declaración de derechos del hombre cristiano" ante el liberalismo que irradiaba la "Declaración Universal de

Derechos del Hombre o la "Convención Europea de Derechos Humanos". (59)

La articulación política de este pensamiento se expresa perfectamente al considerar el desarrollo de la democracia cristiana en el Viejo Continente tras la II Guerra Mundial:

"En la Europa de posguerra -escribe Alfredo Sánchez Bella-, forzosamente la Iglesia Católica hubo de plegarse a las imposiciones de los vencedores. Así en Francia los católicos acusados de colaboracionismo con el Gobierno de Petain, fueron desposeídos de sus figuras más señeras, mientras que en Italia, Alemania, Bélgica, Holanda, etc. tras un periodo de incertidumbre, se impuso en Europa el consenso de las fuerzas liberales, para impedir la conquista de los gobiernos por las fuerzas proletarias, encuadradas en diferentes partidos socialistas y comunistas (...)." (60)

Los orígenes de esta interpretación deben de encontrarse en el pasado reciente del catolicismo español:

- 1- su beligerancia durante la Guerra Civil junto al bando franquista y el respaldo moral e intelectual que aportó al régimen triunfador de la contienda;
- 2- el hecho de que una gran parte de sus homólogos europeos en la II Guerra Mundial se alinearan en el bando contrario con el que se identificó el catolicismo español;
- 3- tras el final de la contienda sus relaciones se vieron reducidas, a pesar de los esfuerzos vaticanos por evitarlo, a los sectores más integristas y conservadores del catolicismo europeo. (61)

En lo que respecta a la relación entre fascismo y nacional catolicismo en España, si bien existió un acoplamiento al concepto de "Nuevo Orden Europeo", durante la II Guerra Mundial éste se realizará en función de la evolución de la coyuntura bélica y no será tan profundo como se podría pensar en un primer

momento (62). Dos causas inciden en esta situación:

- La asimilación de la idea de "Nuevo Orden Europeo" estuvo determinada por las políticas de propaganda de la Alemania Nazi en España y hubo una importante dosis de oportunismo político entre los autores que se sumaron a lo que se pensó que era el carro triunfal de la Alemania de Hitler.

- El concepto de una Europa unida sobre los principios de un "nuevo orden" continental proclamado por Gobbels (63), únicamente se yuxtapuso sobre el pensamiento nacionalista, tradicional y católico español, que tomó en cierta medida también elementos de la concepción del fascismo italiano en lo relativo a la política exterior. (64)

La perspectiva política que identificó estas posiciones fue la convicción, según la cual, el presunto desenlace de la Guerra Mundial, favorable a las potencias totalitarias, iluminaría los perfiles de una Europa jerárquica y totalitaria en la que el nuevo Estado español habría de tomar parte. Se corresponde por tanto, con los años de alineamiento de la política exterior española con las potencias del Eje.

Los profundos cambios de la Europa de posguerra fueron un aliciente para recuperar, por parte del pensamiento católico español, un talante político-doctrinal creativo capaz de traspasar al Continente. Tras el hundimiento del fascismo, parecían haber perdido todo sentido las pasadas actitudes defensivas de los católicos que se parapetaron tras los fracasados modelos autoritarios y filototalitarios. Así mismo, que quedaba invalidado definitivamente el intento político-intelectual de otros católicos de unir el pensamiento cristiano

al liberalismo, al que se consideraba históricamente superado.

A su juicio, la nueva coyuntura histórica europea, en la que las organizaciones políticas católicas se estaban convirtiendo en una fuerza activa de primer orden, y, sobre todo la española, en la que la unidad católica parecía totalmente asegurada, abría una extraordinaria posibilidad, sin parangón alguno desde hacía muchos siglos, de articular la vida política y social del país sobre la unidad de creencia católica, y de este modo poder asumir la naturaleza participativa de la sociedad civil en las tareas de gobierno de los nuevos regímenes democráticos europeos, sin tener por ello que acudir a la realidad política de los partidos. En suma, la posibilidad de desarrollar en España el más perfecto modelo de democracia cristiana entre todas las existentes en el exterior. Las diferencias respecto al modelo democristiano continental no hace falta que sean resaltados.

Respecto al proceso de construcción europea, debemos considerar dos categorías que facilitan la comprensión de las diferencias entre el nacional catolicismo y la democracia cristiana europea: a/ el concepto de internacionalismo cristiano y b/ la propia noción de Europa. Permítasenos, en consecuencia, retornar a algunos de los elementos del discurso europeo del Régimen estudiados unas páginas más atrás.

a/ *El internacionalismo cristiano.* Pierre Nora ha constatado como:

"(...) ce qui caractérise l'évolution récente, c'est que de plus en plus les Eglises cherchent à se dégager de ces pesanteurs politiques, impossées par leurs rapports avec les Etats-nations, pour affirmer et tenter de faire progresser dans le monde les principes d'un internationalisme chrétien." (65)

Estos principios no tendrían nada que ver con los aspectos

tradicionales (teología de la paz, función de arbitraje del papado, desarrollo de las misiones). Su acción se presentará como un esfuerzo por aplicar "la morale chrétienne aux relations entre les nations" (justicia internacional, fraternidad entre los pueblos). Pero, sobre todo, se caracterizará por una redefinición de los objetivos, y ante todo, de los métodos "aujourd'hui elles jouent l'opinion alors qu'autresfois elles jouaient le pouvoir", dirá por su parte René Remond en uno de los Coloquios de *L'Ecole Française de Rome* dedicada al estudio de las relaciones entre la opinión pública y la política exterior en Europa después de 1945.

En este contexto, como afirma Philippe Chenaux, la historiografía más reciente:

"(...) avait pour le but d'eclairer une question souvent évoquée mais jamais étudiée en profondeur et pour elle même: celle le rôle du vatican et des catholiques dans les debuts de la constructions européenne". (66)

En efecto, se han superpuesto tradicionalmente dos interpretaciones acerca del papel de los católicos. De un lado, la dirigida a exaltar la figura del triumvirato de hombres de Estado católicos -Adenauer, Schuman, De Gasperi- en la creación del edificio comunitario.

De otra, la que denunció durante los años cincuenta la existencia de un "complot" urdido por la Santa Sede con la complicidad de los demócrata-cristianos en el poder en el continente, para restablecer las bases de una hegemonía temporal sobre el modelo del Santo Imperio. Es preciso observar que algunos destacados personajes, como el caso de Guy Mollet, tildarán a estos planteamiento de la construcción europea como la "Europa vaticana". (67)

Evidentemente, tanto una como otra interpretación no hacen sino poner de manifiesto dos hechos: a/ el papel de las fuerzas católicas en el inicio del proceso de integración europea, y b/ el auge de la democracia cristiana en la inmediata posguerra mundial y el papel jugado en la reconstrucción política, económica y moral de Europa.

Surge, en consecuencia, un interrogante: ¿Cuáles eran los objetivos reales que perseguía esta dinámica fuerza política y espiritual transnacional en la Europa de posguerra?.

Dos son las posibles respuestas: a/ sus objetivos expresaban únicamente la voluntad desinteresada por promover un orden internacional de paz conforme a las exigencias de la moral evangélica, y b/ estas propuestas surgieron como consecuencia de la preocupación encendida por la percepción de un posible expansionismo soviético en dirección a Europa occidental.

Es decir, ¿se trataba de una estrategia para la paz al servicio de una humanidad que repudia y se halla horrorizada ante la hipótesis de una nueva hecatombe bélica?. O por el contrario, ¿no eran más que simples tácticas anticomunistas desarrolladas en el clima de la "guerra fría" que se instala en el continente en la primavera de 1947?

La respuesta no es sencilla, ni ciertamente puede ser unívoca. Queda fuera de toda discusión la existencia de un sincero anhelo de paz, un ferviente deseo de evitar la catástrofe de la guerra entre muchos católicos, pero, al mismo tiempo, es innegable la instrumentalización de este discurso, por parte de otros. Se manipuló conscientemente este sentir generalizado para implementar el anticomunismo en el Viejo Continente, e incluso

se caerá en la tentación -animada desde la publicística- de incurrir en razonamientos "simplones", en analogías obvias: la Unión Soviética es quien quiere la guerra ya que pretende expandir el comunismo hacia Occidente derribando las formas políticas democráticas y destruyendo las creencias religiosas. Como afirma Philippe Chenaux:

"(..) avant 1952 le thème de l' Europe unie este utilisé à des fins essentiellement tactiques dans le but de mobiliser l'opinion catholique occidentale contre la fausse propagande pacifiste des communistes, à partir de 1952, lorsqu'un projet enfin cohérent d'organisation politique de l'ancien continent, à partir de 1952, lorsqu'un projet enfin cohérent d'organisation polithique de l'ancien continent semble sur le point d'aboutir grâce à l'action d'hommes d'Etat chrétiens, l'idée d'Europe se trouve comme investie de la mission pacificatrice de l'Eglise entre les deux blocs." (68)

Sin duda, a partir de 1945, el cambio en las condiciones internacionales determinó los más significativos procesos de adaptación de las estructuras internas del Régimen franquista y del catolicismo español. En este sentido, la misma situación, al término de la II Guerra Mundial, permitió resaltar unos objetivos políticos dirigidos a convencer la no-relación entre España y las potencias fascistas derrotadas y a vender el anticomunismo como valor de cambio en la "Guerra fría" que se iniciaba.

En este contexto, los sectores católicos más próximos al Régimen iban a adquirir un conjunto nuevo de funciones políticas distintas a las adoptadas en el resto de Europa Occidental, amparados internacionalmente en la común fe anticomunista, manifestada por el Vaticano en la condena por parte del Santo Oficio, en 1949, del comunismo ateo.

Consecuentemente, ya no se trataba de reconocer simplemente objetivos de sectores católicos para que no quedaran marginados

en el proceso de afinamiento administrativo de la "alta cultura" que se venía realizando en el nuevo Régimen, fundamental en el proceso de institucionalización que se generó en la segunda posguerra mundial, sino también de consolidación institucional y salida del aislamiento internacional.

La "defensa de la civilización occidental", el "anticomunismo" se halla en la base de esta actuación. La derrota de las potencias fascistas en 1945 y el exitoso inicio del proyecto de construcción europea en torno a principios democráticos y liberales, economía de mercado y cooperación internacional, contrastaban con las ideas que se habían incorporado en la "sui generis" traducción del nacionalismo español en la concepción totalitaria de unidad europea, tan alejado en sus premisas fundamentales del pensamiento ortodoxo español.

El tiempo de las actitudes numantinas ante lo que se define como "aislamiento diplomático" y "asedio económico" permanecerá largo tiempo: el anticomunismo, "el centinela de Occidente", y el mantenimiento de los valores cristianos, "reserva espiritual de Occidente", serán los argumentos que utilice el nacional-catolicismo para defender la europeidad de España y el mantenimiento del Régimen de Franco. Ambas cuestiones van indisociablemente unidas:

"En este empeño -afirma Martín Artajo-, con toda generosidad casi con santa inconsciencia, diría, nos tendreis a nuestro lado en la tarea de hacer que las hordas rojas vuelvan a sus primitivas fronteras (...) España se alinea con un declarado espíritu anticomunista y dispuesto a defender de cara al Este las esencias de la religión, el derecho de la cultura y de la familia". (69)

El nacional-catolicismo, en consecuencia, observará el papel

del *internacionalismo católico* bajo una óptica próxima a la siguiente:

"Los "Nouvelles Equipes Internationales" (organización en la que se hallaban representadas diferentes partidos democristianos surgido en Europa en la inmediata posguerra) (...) fueron el punto de encuentro de los partidos encuadrados posteriormente en la Internacional Democristiana -que eran los que disponían de grandes masas encuadrables- con los partidos liberales, pequeños en número, pero bien preparados de cuadros dirigentes. Unos disponían de votos y otros de influencias en las grandes estancias decisorias de Londres y Washington." (70)

No le faltarán claves culturales al catolicismo oficial para poder realizar un cierto ejercicio de reflexión en estas dos líneas convergentes de actuación hacia el interior y hacia el exterior.

Este catolicismo-oficial va a sugerir el surgimiento de "un nuevo humanismo" -tal y como el mismo se calificaba-, con el que se intentará enmascarar la propuesta del Régimen franquista como modelo espiritual para el resto de Europa. Europa era el problema, España era la solución. El silogismo era en verdad simple: España se había salvado gracias a la Cruzada que defendía una humanización cristiana que renunciaba en si misma al materialismo, Europa se había alejado de este catolicismo originario y consustancial a la propia esencia europea. Sólo la recuperación de estos valores, como en el caso español, podía salvar a Europa.

Al tiempo se instrumentaliza como canal de comunicación con el catolicismo europeo la defensa de la Europa Occidental ante el temor al expansionismo soviético, y se pretendía dar respuesta desde España al apoyo del Vaticano al proceso de integración de la Europa Occidental. Esta identificación se mantendrá hasta el

cambio de orientación de la Santa Sede, al pasar de un discurso formalmente anticomunista a un discurso de apoyo explícito a las realizaciones supranacionales de la democrática Europa occidental y a considerar como prioritario el asentamiento de la paz, y la "detente" entre ambos bloques político-militares.

b/ La idea de Europa. ¿Existía una actitud monolítica amparada por la Iglesia o existían varias actitudes dentro del catolicismo europeo de posguerra?. A este respecto, es posible distinguir dos tipos esenciales que sugieren la existencia de dos modelos antagónicos en el mundo católico de posguerra: de un lado, encontraríamos lo que ha venido a denominarse como la "Europa cerrada", de otra, los partidarios de una "Europa abierta". (71)

La visión de una "Europa cerrada" responde a la idea de una identificación necesaria y absoluta del cristianismo con la civilización occidental. Es el punto de vista "occidentalista" o si se prefiere "integrista". Reclama una lealtad sin fisuras en la defensa del Viejo Continente como una patria espiritual. En el plano práctico, concibe la unión europea desde una óptica esencialmente continental (la pequeña Europa carolingia o la gran Europa barroca) sobre unas bases netamente confederales calcadas del modelo helvético. La alianza con Estados Unidos es obligatoria ante el enorme potencial soviético, pero su ideal consiste en articular a Europa como tercera fuerza entre los dos materialismos -norteamericano y soviético- igualmente rechazables.

Por el contrario, los partidarios de una "Europa abierta"

rehusan asociar la causa de su fe al futuro de un continente en nombre de la vocación universal del mensaje cristiano. La unión que ellos preconizan se pretende que sea lo más amplia posible (tanto hacia el Atlántico como hacia el Mediterráneo) y totalmente respetuosa con la soberanía de las naciones que la comprenderían.

Si se pretende mantener una cierta equidistancia entre los dos grandes, esta situación no respondería únicamente a la defensa de un Occidente americanizado portador de los valores de la libertad, sino al objetivo único de hacer prevalecer los intereses de la paz en un mundo cada vez más tentado por el suicidio colectivo. Inspirado por Jacques Maritain, el proyecto de una "nueva cristiandad" que anima estos esfuerzos no es de carácter nostálgico, sino que se propone insuflar el espíritu fraternal de la Iglesia de Cristo en las relaciones entre los pueblos.

En la inmediata posguerra española se erradicó, como pone de manifiesto Elías Díaz, las raíces liberales del pensamiento español, lo que contribuyó a que en los años más duros del aislamiento aumentase la perplejidad y la desorientación ante la nueva realidad europea, en construcción desde 1945, incapaz de comprender, en muchas ocasiones, cómo la distancia respecto al ámbito intelectual cristiano en Europa se había agigantado tan rápidamente. (72)

Sin embargo, como observábamos anteriormente, la elaboración cultural de unas minorías muy activas dentro del nacional catolicismo español será especialmente operativa en lo que a Europa se refiere. El enfrentamiento de las dos principales

líneas de pensamiento en el catolicismo oficial: el optimismo cultural cristiano que inspiraba el proyecto de renovación nacional protagonizado a partir de 1947 por Ruíz Giménez y Sánchez Bella desde el *Instituto de Cultura Hispánica* y el racionalismo positivista heredero del pensamiento contrarrevolucionario español, personificado por Calvo Serer desde el *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*, encontraban en Europa una doble ventaja difícil de soslayar. Europa era, por un lado, un marco idóneo para las relaciones culturales que se querían mantener y, por otro, un excelente ámbito de actuación en la ruptura del aislamiento internacional.

Manifestar la fe europea de España era demostrar la actitud de España ante Occidente en un esfuerzo que comulgaba con los valores intrínsecos que definían el pensamiento católico oficial español. No se trataba de un propagandismo adoctrinador de expectativas totalitarias e imperialistas, como el de los sectores falangistas de la inmediata posguerra española, sino de un propagandismo también elitista, pero con las coordenadas de las organizaciones seculares ACNP y Opus Dei: un catolicismo integrista con un antiliberalismo irrenunciable.

"Es evidente que la ruptura de la unidad religiosa supuso para la vida occidental un quebranto del que no lo compensarían los mágicos progresos de la ciencia y la técnica, los descubrimientos de que hoy nos envanecemos (...). Pero, a pesar de esta quiebra de la Europa del seiscientos, la idea cristiana había ya para entonces fecundado de tal modo que la civilización occidental que, pese a tanta deserción, ha resistido firme los ulteriores embates y constituye aún hoy el elemento más vivo y operante de la unidad cultural del Viejo Continente. De aquí que esta idea cristiana pueda y deba ser aún hoy día todavía la fuerza más pujante de la renovación de la sociedad española (...). Lo que importa, en todo caso, es reforzar y estimular cuanto ha sobrevivido de común después de las grandes crisis, cuando constituye una

fuerza unitaria, de las que pueden esperarse nuevos brotes de la civilización que tiene por fundamento el Evangelio." (73)

Dos ideas se transformarán en los fundamentos a través de los cuales se pretendía pensar en Europa desde España a lo largo de la década de los cincuenta: la crisis de Europa y la consideración de la raíz cristiana de la cultura europea como elemento imprescindible para realizar la unidad del viejo continente.

Esta evolución, fruto tanto de la desorientación provocada por el fracaso bélico de un modelo inspirado por los fascismos, como del nuevo rumbo que adopta Europa, supone, al restablecerse lentamente los contactos con el continente, el surgimiento de la necesidad de enlazar con la nueva idea la construcción de una Europa unida, el legado del "pensamiento ortodoxo español".

Para ello se intenta realizar una relectura de las ideas fuerza tradicionales de los veinte y de los treinta en lo que se refiere a la crisis de Occidente de Spengler, pero ahora pasado por el tamiz del integrismo nacional católico y el anticomunismo y que definirá un panorama sombrío, pesimista, ligado a la definición, como se diría en términos de la época, de la "esencialidad europea".

Coincide con esta caracterización general el desarrollo de una primera etapa de recepción y primera asimilación de la idea de una "Europa cerrada". Esta asimilación estará marcada por la pugna entre revitalizar los valores tradicionales del "pensamiento ortodoxo español" y el esfuerzo por adecuar el nacional catolicismo hacia coordenadas europeas que hagan posible la presencia de la católica España en la construcción de la nueva

Europa cristiana. Sin embargo, en su contenido y en sus formas sólo logrará conectar con las tendencias más reaccionarias dentro del continente, impregnado de tintes integristas y mensajes anticomunistas.

La adición de estos elementos define dos hechos en consecuencia:

- el planteamiento de cómo valorar los esfuerzos por forzar vías de relación hacia Europa por parte del nacional catolicismo, máxime si tenemos presente que Europa se entendió de una manera laxa y que el europeísmo era uno de los ámbitos que ofrecía ciertas posibilidades no exentas de riesgos dentro del objetivo, mucho más primordial, de la defensa al Régimen español.

- La fuerte asintonía existente entre la permanencia del pensamiento católico oficial español durante los años cuarenta y cincuenta y la evolución de la teología y el pensamiento político cristiano en la Europa de posguerra. Esta brecha tan sólo comenzará a cerrarse de forma importante a inicios de la década de los sesenta de la mano del Concilio Vaticano II al observarse el progresivo alejamiento de la Iglesia respecto a Régimen del general Franco.

2.2. Las políticas de presencia internacional activa del nacional-catolicismo y el *Europeísmo oficial*.

2.2.1. Aislamiento internacional, colaboracionismo y Europa.

Han sido largamente discutidos por la historiografía los factores que llevarán a sectores católicos españoles del interior a participar activamente en diferentes gobiernos franquistas y cómo su especial vinculación al mundo de las relaciones exteriores y de la cultura propiciara la entrada en ámbitos de la Administración directamente vinculados con la acción exterior. En líneas generales, podemos convenir que el objetivo buscado, en esencia, era doble: a/ coadyuvar la política internacional del Régimen en su relación con los Estados Occidentales y, b/ ocupar parcelas de poder en el aparato del Estado que permitiese una evolución por parte del Régimen hacia formas menos falangistas.

El propio Franco, poco después de estos cambios, el 14 de mayo de 1946 expresaba espiritualmente el propósito que animaba a la participación de los católicos en el Gobierno:

"(...) solamente el enunciado de que una nación es católica, de que su vida y su legislación discurren bajo los principios de la moral cristiana, constituyen la más grande de las garantías para los actos políticos nacionales o internacionales que esa nación pueda llevar a cabo (...) lo que es injusto en el orden de los católicos lo es bajo los principios de una sana moral (...) Toda política mira el bien general de sus individuos, sacrificando el egoísmo y el interés particular al imperativo de un interés general. Por ello, si se trata de un pueblo en su totalidad o casi en su totalidad católico, el bien general residirá en lo que es el norte y fin de la vida católica."

Consecuentemente, un poco más adelante afirmará:

"El Estado perfecto para nosotros es el Estado católico. No nos basta que un pueblo sea cristiano para que se cumplan los preceptos de una moral de ese orden: son necesarias las leyes que mantengan el

principio y que corrijan el abuso, que exista una moral indispensable en las alturas para que la ley se interprete y fielmente se cumpla. (...)" (74)

Como afirma el profesor Tusell (75), Franco, sin embargo, estaba interesado más que en un proceso de transformación interna en la rápida adopción de medidas superficiales eficaces para ofrecer armas dialécticas a los países amigos que fueran, asimismo, incapaces de reproducir tensiones entre los distintos sectores que integraban el Movimiento Nacional.

Sin embargo, la instrumentación se hizo en un doble sentido ya que tanto el Ministerio de Asuntos Exteriores como el Instituto de Cultura Hispánica 1946, fueron utilizados como trampolín definitivo de la *Asociación Católica Nacional de Propagandistas* para proyectarse internacionalmente. Ante el aislamiento internacional impuesto al Régimen de Franco tras la Segunda Guerra Mundial, la ACNP iniciará una política cuyos objetivos inmediatos se irían construyendo en función de las capacidades de actuación desde instancias oficiales y privadas, y siempre en la dirección de conseguir la mayor incorporación posible de la España franquista a la sociedad internacional.-

Con la presencia de una figura procedente del activismo católico como Alberto Martín Artajo al frente de la diplomacia española, se esperaba ganar muchos enteros en la aspiración del Régimen a hacer de su supuesta inspiración católica carta de presentación ante la sociedad internacional.

"Dicha aspiración -escribe Ferrary (76)-, que, sin duda, adquiriría tintes de defensa de la legalidad vigente, no estaba tampoco exenta en la mente de Martín Artajo y de la jerarquía eclesástica española, de consideraciones de índole interna al propio régimen."

Se pensaba que, una vez proclamada su identificación con la

causa del catolicismo internacional, el proceso de transformación interior no haría sino agilizarse de manera positiva, si bien tampoco les ofrecía dudas de que el éxito de esa empresa transformadora (si es que se quería que se situara al margen de fórmulas, más o menos liberales, impuestas desde el exterior) dependía, como afirma Guy Hermet, del mantenimiento de la situación política generada en el país desde el fin de la Guerra Civil. (77)

Desde estas perspectivas resulta fácil comprender que el Ministro de Asuntos Exteriores buscara denodadamente ganarse el apoyo de la opinión católica internacional. A la consecución, en suma, de estos objetivos se orientaría en parte la actividad emprendida por Artajo durante los primeros años de su ministerio.

En efecto, ante la situación de aislamiento internacional desde un primer momento se intentarán desarrollar vías de actuación que mantuviesen e incrementasen apoyos exteriores al Régimen. La mal denominada "diplomacia informal" ofrecía en 1945 enormes posibilidades, bloqueadas o reducidas al mínimo las vías diplomáticas tradicionales. Líneas de acción iniciadas ya hacia otros ámbitos a través de lo que podemos considerar dos modelos de actuación:

- El impulso a través de una "política de congresos", aplicada desde realizaciones del nacional-catolicismo como el *Instituto de Cultura Hispánica* y el *Consejo Superior de investigaciones Científicas*, de forma oficial, y oficiosamente, a partir de las *Conversaciones Católicas de San Sebastián*, cuyos resultados son puestos de manifiesto por Martín Artajo:

"Los cientos de cartas escritas por los sabios y científicos de todo el mundo, de regreso a su patria,

luego de haber pasado en la nuestra los días de cualquiera de los innumerables Congresos que se han convocado en nuestro suelo, y los miles de testimonios que han dado profesores y estudiantes extranjeros, al término de las jornadas de investigación y de estudio que les fueron facilitadas por nuestras becas y pensiones." (78)

Europa en la "política de congresos": la participación en organizaciones transnacionales no gubernamentales: 1945-1953

**MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES**

A. Martín Artajo (1945)

ACNP

F. Martín Sánchez-Juliá (1941)

Junta de Relaciones Culturales

Participación MINISTERIO DE EDUCACION (1945)

Instituto de Cultura Hispánica

J. Ruíz Giménez / A. Sánchez Bella (1945)

Pax Romana

J. Ruíz Giménez (1945)

Consejo Superior de Investigaciones Científicas

R. Calvo Serer

"Conversaciones Católicas
de San Sebastián" (1946)

Universidad Internacional Menéndez Pelayo

"Ciclo Problemas contemporáneos" (1947)

R. Calvo Serer/J. Ruíz Giménez

*Comité para la Defensa
de la Civilización Cristiana* (1948)

Secretariado de Relaciones
Internacionales de la ACNP
(1949) C. Santamaría

"Congreso de Cooperación Intelectual"
(1949)

Instituto de Estudios Políticos

"Seminario Europa" F.J. Conde (1949-50)

*Secretariado Católico
de Problemas Europeos* (1949)

-Organismo consultivo del Consejo de Europa-

Orden Cristiano
(1949)

Dir. Gral. de Relaciones Culturales
(Reorganización 1950)

Pax Romana
(1951)

"Asociación pro Integración Europea"
(1952) *Unión Europea de Federalistas*

Junta de Relaciones Culturales
(Reorganización 1953)

Centro Europeo de Documentación e Información (1953-54)

Fuente: Elaboración propia.

Asímismo, la proliferación, a partir de 1946-47, de viajes de estudios, sufragados por la Junta de Relaciones Culturales a cargo de la Dirección General de Relaciones Culturales, por Europa en busca de contactos y apoyos de destacados intelectuales españoles. (79)

Esta política se inició años antes, entre 1943-45, por ejemplo, Calvo Serer fue pensionado en Friburgo y posteriormente cumplió funciones de "Agregado Cultural Móvil", por media Europa, contactos que posteriormente fueron rentabilizados al servicio de la revista Arbor. También participaron, entre otros, Ernesto Giménez Giménez Caballero en 1949 y 1950, enviado a Estrasburgo al Consejo de Europa, como periodista y en funciones oficiosas de observador y, Francisco Javier Conde, como profesor y director del *Instituto de Estudios Políticos* por Bélgica, Francia e Italia en diversas ocasiones entre 1948 y 1951. (80)

Esta línea de actuación se complementó con las actividades de los consejeros y agregados culturales en las representaciones diplomáticas principales de Europa Occidental a partir de 1946. Tan importante como la acción cultural en sí, era la persona de encauzarla, prepararla y dirigirla. Se apostará, en definitiva, por destacadas personalidades del panorama cultural -catedrático, católico y liberal dentro del sistema- a través quienes se pretendía ofrecer una imagen culta y flexible del Régimen español, capaz de favorecer la penetración en los ambientes católicos, plantear los problemas desde una perspectiva de entendimiento y actuar como instrumento para la ruptura del aislamiento.

Es el caso, entre otros, de Luís Díez del Corral y José

Antonio Maravall en París -el primero en calidad de agregado cultural, el segundo como director del Colegio de España en la capital gala, que conectará con importantes sectores de la "intelligentsia" católica francesa (81). El objetivo de estas actuaciones respondía a la siguiente filosofía:

"La política la hacen los hombres -afirmará su principal teórico, Alfredo Sánchez Bella-, si entre ellos se establecen contactos humanos personales, es natural que surjan puntos de vista comunes, quehaceres semejantes, planes de acción coordinados, bastará que se conozcan para que entre ellos se establezca un diálogo que abrirá paso al respeto y éste a la mutua estima, que necesariamente abra camino a la comprensión. Cuando entre los pueblos, las divergencias al menos aparentemente son muy profundas es aplicar sistemáticamente una sencilla "política de las cosas" para facilitar el diálogo (...)" (82)

De igual manera hay que destacar que la asistencia de representantes españoles a reuniones internacionales no era neutra, actuaban oficial u oficiosamente en representación de las instituciones culturales españolas. Eran delegados y profesores de la Univesridad española, del *Instituto de Cultura Hispánica*, del *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* o bien del *Instituto de Estudios Políticos*.

Como vemos, la pretensión católico-cultural estaba reforzada por la defensa explícita de un proyecto de consolidación institucional. El propio ministro de Asuntos Exteriores, rendía públicamente tributo a su contribución en diciembre de 1950:

"En este ejercito auxiliar de la Causa de España ha militado también el mundo de la Ciencia (...) desde los organismos universitarios y de la alta cultura, singularmente el Consejo Superior de Investigaciones Científicas a través de los Servicios Culturales de Asuntos Exteriores, ha reforzado nuestra vigorosa personalidad internacional, a la vez que atraía vastísimos sectores de la opinión entre lo más granado del mundo de las ciencias, las artes y las letras." (83)

- Se intentará activar de forma paralela a la "política de congresos", otras líneas de actuación que influyeran directamente tanto sobre los medios de comunicación, como fundamentalmente sobre las instituciones y los Gobiernos:

"Se percibía -afirma Sánchez Bella-, que los medios internacionales de comunicación social siempre fueron en gran parte hostiles por causas múltiples de desconocimiento e incomprensión, pero la relación con los gobiernos fue absolutamente normal (sic)". (84)

Según Lequerica "los gobiernos pueden cambiar de posición pero con mucha mayor dificultad los pueblos de lenguaje". Este problema, el variar el sentido de una opinión pública en contra y afectada de "prejuicios" hacia el Régimen español, será objeto de atención por parte de Asuntos Exteriores como puede observarse en el interés por cualquier reunión internacional de periodistas católicos o las reacciones ante las críticas por la falta de libertad de prensa.

La concentración de esfuerzos para conseguir una mejor comunicación con interlocutores privilegiados en los círculos de toma de decisiones, como la desarrollada en los Estados Unidos y caracterizada por realizarse a "golpe de talonario". Actuación conocida genéricamente a través de la denominación de "Lobby español", como ha puesto de manifiesto Angel Viñas (85), y cuyos resultados no se escapan a nadie.

A principios de los años cincuenta, el artífice de esta línea de actuación, José Félix de Lequerica, indicará reiteradamente a Alberto Martín Artajo la necesidad de lanzar iniciativas similares hacia el ámbito europeo:

"Creo que debe alentarnos a procurar, apoyados en esta sólida base, una política internacional conjunta encaminada a conseguir semejantes resultados en los países europeos más importantes todavía alejados y aún

hostiles". (86)

Algunas de estas iniciativas, especialmente las vigentes entre 1946 y 1957, pueden calificarse de **políticas de presencia internacional activa del nacional-catolicismo en Europa**. El *Centro Europeo de Documentación e Información*, que como institución pervivirá hasta el regreso de la democracia a España en 1977, va a representar, en esencia, el más acabado producto de esta línea de investigación.

La articulación de estas líneas de actuación fue posible, indudablemente, por la existencia de una fuerte corriente política en el Continente, cuyo denominador común sería un mismo sustrato confesional. Asimismo, se verán favorecidas por dos hechos más: a/ tanto en Francia o Bélgica como en Italia o Alemania -y durante el período inmediatamente posterior a la guerra-, el sustrato confesional constituyó un "glacis" político para determinados sectores que hubieran preferido ubicarse más a la derecha, facilitando posibles contactos con los católicos colaboracionistas españoles; b/ la propia actitud del Vaticano hacia la unión europea.

La coyuntura internacional, por tanto, parecía especialmente propicia para la salida a Europa en busca de apoyos. Era preciso recuperar para el Régimen el apoyo de los sectores católicos que habían apoyado la causa franquista durante la Guerra Civil. En unos años en los que arreciaban las críticas y las condenas internacionales contra el Régimen desde el exterior, se pondrá de manifiesto que la operación identificadora con la causa del catolicismo fue algo más que un recurso desesperado e

inconsciente.

Desde Asuntos Exteriores, los propagandistas dirigieron su labor hacia distintos ámbitos, en especial hacia organizaciones católicas como *Pax Romana*, de la que Joaquín Ruíz Giménez era presidente, y hacia todo tipo de congresos católicos internacionales. Su buscaba, de esta forma, potenciar la imagen de los católicos españoles ante la emergente democracia cristiana europea.

Dentro de la labor antibloqueo de los propagandistas, Ruíz Giménez consiguió el apoyo de Amintore Fanfani para que el Congreso internacional de *Pax Romana* de 1946 se celebrase en El Escorial y en Salamanca en el mes de junio, y en el que se dieron cita 225 delegados extranjeros para explicar "con la palabra y con los hechos, la verdad sobre España". Un mes más tarde, en otra reunión celebrada, asimismo, por *Pax Romana* en Friburgo entre el 27 y el 31 de agosto, cuyo tema central versaba sobre "las concepciones del Estado", volvían a reiterarse las mismas argumentaciones por parte española.

El Congreso de junio de *Pax Romana* fue una demostración por parte del colaboracionismo católico del gran servicio que al Régimen podían prestar quienes gozaban de predicamento en las organizaciones católicas internacionales. Esa convicción era compartida visiblemente por Ruíz Giménez, quien no sólo pareció identificarse con Franco en un grado mayor que el expresado por Artajo, sino que se comprometió firmemente a aprovechar su cargo de presidente de *Pax Romana* con el fin declarado de ganar para el Régimen todos los apoyos internacionales posibles (87). Otros destacados propagandistas ligados a movimientos católicos

internacionales que ejemplificaron la actitud de Ruíz Giménez, fueron Fernando María Castiella y Alfredo Sánchez Bella.

En un mundo en que las relaciones internacionales cobraban mayor influencia, a medida que la "guerra fría" se desarrollaba en todas sus vertientes, el equilibrio de las fuerzas políticas iba configurando una nueva situación distinta a la de la inmediata posguerra, que favorecía las posturas de los democristianos.

Las necesidades del proceso de reconstrucción y de armonizar unas líneas programáticas comunes posibilitarán la formación en unos casos, y la reconstrucción, en otros, de "internacionales" ideológicas que extenderán sus interdependencias a los planos político, económico, social y cultural, siguiendo el rumbo de una progresiva multilateralización de la vida internacional a través también de la cooperación ideológica. Es necesario tener presente, como afirma Ph. Chenaux, "l'extraordinaire développement de la collaboration entre catholiques sur le continent après 1945". (88)

En este sentido, el problema de la unidad europea, será un interesante catalizador de esta colaboración entre los democristianos europeos, especialmente si consideramos la actitud del Vaticano a este respecto, netamente favorable a la unión europea.

La postura de la ACNP ante las orientaciones vaticanas se verá mediatizada por sus compromisos con el Régimen, por sus posibilidades de actuación en el plano internacional y, sobre todo, por el debate que se planteará entre colaboracionismo y no colaboracionismo con el Régimen, que definirá las fricciones en

su seno desarrolladas entre oficialistas "*nacional-católicos*" y los que progresivamente se decantarán o se habían decantado ya hacia posiciones más próximas a los grupos monárquicos del exilio o hacia la articulación de una democracia cristiana de corte continental que encontrarán, como exponíamos unas líneas atrás, en "Europa" con un sentido laxo, un vehículo sumamente útil en su actualización ideológica y en menor medida por los compromisos anteriormente descritos en su discurso y su actuación.

Desde estas posiciones "oficialistas" y contando en muchas ocasiones con el respaldo financiero del Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Dirección General de Relaciones Culturales, para la coordinación y potenciación de las actuaciones en el plano internacional y europeo preferentemente, en 1950 se decide la creación de un *Secretariado de Relaciones Internacionales* en el seno de la ACNP bajo la dirección de Carlos Santamaría y bajo el control directo de Martín Santos-Juliá, con una doble intención, facilitar las actuaciones y apoyar los esfuerzos que se venían desarrollando desde el Palacio de Santa Cruz -mantener y fomentar la identificación entre el Régimen de Franco y la causa del catolicismo-, y procurar mantener un contacto intelectual con la "intelligentsia" católica del Continente que posibilitara una adecuación y una actualización del pensamiento católico español. (89)

El origen de estas iniciativas se encuentra en el seno de la misma ACNP que se planteará entre 1946 y 1947, la conveniencia de impulsar reuniones con sectores católicos europeos, al modo de las que ya habían tenido lugar al calor de los *Cursos Internacionales Católicos de San Sebastián* en 1935 y 1936. En la

Asamblea General de la Asociación de septiembre de 1947, Carlos Santamaría, miembro del centro de la ACNP de San Sebastián, convence a la Asamblea de la necesidad de que los intelectuales católicos elaborasen una filosofía cristiana en la que se pudiera poner toda su confianza y que sirviera de guía a todos los católicos en su desenvolvimiento personal de su vida civil. Consecuentemente, abogaba por la organización de unas Conversaciones Internacionales que habían de adoptar el carácter de reuniones periódicas y estables. Su propósito era:

"(...) contribuir a la gran obra de la restauración de la conciencia católica por la mutua comunicación de ideas y el contraste de tesis y doctrinas, cuya misma diversidad afirmase la unidad y solidez de los principios cristianos. Al mismo tiempo queremos ofrecer a la intelectualidad de nuestro país el ejemplo aleccionador de grupos selectos del pensamiento católico mundial, que cooperan activamente a la cristianización del vivir colectivo y aciertan a extraer de la eterna inmutabilidad de la doctrina las soluciones adecuadas a nuestra circunstancia contemporánea." (90)

La repercusión de las *Conversaciones Católicas de San Sebastián*, celebradas entre 1946 y 1956 con subvenciones procedentes de Exteriores, debe de valorarse no sólo por la presencia de importantes representantes intelectuales del mundo católico, sino por la creación de la revista Documentos, que se convirtió a lo largo de sus veintidos números publicados, en un medio de introducción en España del pensamiento católico europeo en la segunda posguerra mundial. Su propósito fue, como afirma Guy Hermet: "(...) hacer salir del guetto ideológico en que está (el catolicismo español) poniéndole en contacto con la intelligentsia religiosa extranjera especialmente con la francesa". (91)

La segunda edición de las *Conversaciones Católicas de San*

Sebastián, celebradas del 13 al 17 de septiembre de 1947, reunieron a participantes de veintiun países extranjeros especialmente ingleses, belgas y franceses, mientras que la representación española cuenta con los elementos más abiertos del laicado y sobre todo de la ACNP, con hombres como Ruíz Giménez y Larraz. Su trascendencia reside, en nuestra opinión, en que debe ser considerada como el punto de partida para el desarrollo de un europeísmo de corte católico en los años cincuenta.

La reunión del año siguiente de las *Conversaciones Católicas de San Sebastián* contará con la presencia de R. P. Dubarle, y desembocará en un "anteproyecto de declaración de los derechos y deberes de la persona humana", en tanto que las de 1949, 1950 y 1951 tratan respectivamente sobre "la opinión pública", "las bases cristianas de la unidad europea" y "el patriotismo".

Es evidente que irán tomando un carácter más oficial a través de una presencia cada vez más evidente de la Junta de Relaciones Culturales y congregarán, desde el primer momento, a los espíritus más brillantes del "establishment" católico, así como a la mayor parte de las promesas del clero nacional. Estas reuniones jugaran, posteriormente, un papel importante en el empeño liberalizador dirigido por el Ministro de Educación Ruíz Giménez a partir de 1951.

En forma más concreta, se puede destacar la búsqueda de apoyos internacionales para la creación de una *Sección de Estudios Contemporáneos* en la Universidad Menéndez Pelayo de Santander, invitando a ellas a profesores católicos europeos bajo el título genérico de "Ciclo de Problemas Contemporáneos".

La Universidad Internacional Menéndez Pelayo, vehículo de

proyección exterior -como se indica en el preámbulo de su decreto de creación- de las actividades de los Patronatos Raimundo Lulio, Menéndez Pelayo, Ramón y Cajal y Alonso de Herrera fue un valioso instrumento de la Junta de Relaciones Culturales. En 1947 se organizó la llamada *Sección de Problemas Contemporáneos*, dirigida por Joaquín Ruíz Giménez y Rafael Calvo Serer como Secretario -lo que es señal de la sintonía existente en estos momentos entre ACNP y Opus Dei-. La intención de Ruíz Giménez era crear "una gran Universidad Internacional, abierta a profesores y alumnos de todas las universidades católicas del mundo". (92)

El objetivo era tratar problemas de sociología de la cultura del tipo de "la crisis del mundo moderno", las posibilidades espirituales de recristianización de la sociedad o la cuestión del "nuevo orden económico" tras la Segunda Guerra Mundial. Se constituyó en pilar de lo que entonces se entendía como una cultura católica. Por allí pasaron intelectuales europeos para realizar diagnósticos sobre filosofía de la historia, la situación política del continente, o cualquier otro tema de tipo cultural, enfocándose siempre bajo el común denominador de una visión hispanista y católica: Marcel de Corte, Michele Federico Sciacca, Christopher Dawson, Alois Dempf u Otto de Habsburgo.

Cabe destacar, entre la serie de cursos celebrados en el Palacio de la Magdalena, la repercusión del desarrollado en 1952 bajo el título general de "Panorama Político de la Europa Actual". Las conferencias pronunciadas en estos cursos serían publicadas en forma de libro por Ediciones de Cultura Hispánica, dependiente del *Instituto de Cultura Hispánica*, monopolizado,

como vimos anteriormente, por propagandistas desde su creación en 1946. Y que será punto de partida de iniciativas posteriores, como observamos más adelante respecto al *Centro Europeo de Documentación e Información*.

Respecto a los congresos europeos, era patente que los miembros de la ACNP eran los únicos bien situados para asistir a todas las manifestaciones europeas. La ACNP se procuraba mantener al corriente de las tendencias políticas europeas.

En este sentido, se irá desarrollando un europeísmo "avant la lettre", dentro de la estrategia vaticana de construir fuertes partidos democristianos para poner freno al avance comunista. La favorable actitud vaticana evidentemente no podía quedar sin la oportuna respuesta afirmativa de los católicos españoles. Conviene tener presente que a una Iglesia católica española a remolque de los cambios estratégicos del Vaticano corresponderá una "democracia cristiana" sui generis.

Siguiendo estas premisas, se establecerán vínculos más o menos fuertes tanto en un plano bilateral como a nivel continental, cuidando especialmente las relaciones con el Vaticano, a través de la conocida "Operación Catedral" (93). No debe olvidarse, en este sentido, la presencia de Ruíz Giménez como Embajador ante la Santa Sede. Esta política llevará, por un lado, al tan anhelado Concordato, firmado en 1953 y a una profundización en las relaciones con sectores católicos de algunos países, fundamentalmente, franceses, belgas, alemanes e italianos, aunque no exentas de tensiones y dificultades.

La necesidad de actuación sobre el ámbito europeísta vendría determinada por varias circunstancias íntimamente relacionadas con el desarrollo de los acontecimientos y las sensibilidades. Fue evidentemente una cuestión de oportunidad. De un lado, el apoyo concedido por el Vaticano al proceso de Construcción de una Europa unida reiterado con una frecuencia inusitada, tanto en pastorales como en intervenciones públicas, o por la propia diplomacia vaticana. La Santa Sede nombró "un especial representante del Papa para el Congreso de La Haya en 1948 que fuera portador del estímulo de la Sede Apostólica en favor de la unión de los pueblos." (94)

Intervenciones que se manifestarán, asimismo, en los esfuerzos por abrir canales de diálogo con la España franquista desde distintos planteamientos, incluso con intervención directa del Vaticano.

Es el caso, por ejemplo, del interés demostrado por Pío XII ante el embajador Gómez LLano, a mediados de 1957, por conocer la opinión del Gobierno español sobre la unidad europea (95). No se debe sacar de contexto estos esfuerzos por mantener un diálogo con la España de Franco, ya que se hallaba en línea con la actitud vaticana de promover la unidad espiritual del Viejo Continente, de apertura hacia la Europa del Este a través de intentar procurar la maduración de una conciencia europeísta entre las elites católicas europeas.

De otro, era imprescindible, tanto para el Régimen como para la propia ACNP, contrarrestar la actividad en los foros internacionales de los grupos católicos de la oposición exilio, democristianos de Gil Robles agrupados en torno a Don Juan y,

fundamentalmente, el Partido Nacionalista Vasco que suponía un doble peligro, el inherente a su propia definición ideológica y el que provenía de su vertiente nacionalistas así como los apoyos con que contaba en el País Vasco. Y, finalmente, el mantenimiento y desarrollo de la línea de presencia activa en los foros católicos que suponía una contribución nada despreciable tanto en el plano propagandístico como en el político para mitigar el aislamiento internacional.

Es interesante recordar que en el Congreso de Friburgo "Pro Unidad de Europa", en 1947, una de las principales reuniones europeístas de posguerra, participaron Sánchez Muniain, Inza y Sebastián Herrador. Éxito que, sin embargo, no podrán volver a repetir en 1948 en el Congreso de la Haya a pesar de los esfuerzos desplegados por el plantel de agregados culturales de primera fila reclutados en estos momentos.

En efecto, el nombramiento como agregado cultural en París de Luís Díez del Corral estaba vinculado no sólo a la acción cultural propiamente, sino también al interés que el proceso de unidad e integración europea suscitaba en Madrid. Estudioso de la idea de Europa, Díez del Corral, desde su puesto en París era un observador e instrumento privilegiado en la materia. Con todo, su mayor éxito fue la recuperación del Colegio de España en la Ciudad Universitaria de París.

De hecho, durante 1948-49 actuó ante personalidades europeístas católicas como Voisin y Brugmans y organizaciones vinculadas al *Movimiento Europeo* como la *Unión Europea de Federalistas* o la *Federation*, con el doble propósito de intentar la presencia de una sección española en su seno, circunstancia

poco creíble, y al mismo tiempo impedir que fuese el exilio, en concreto Salvador de Madariaga y su *Consejo Federal Español*, quien ostentará la representación española (96).

Este interés por la unidad europea adquirirá carta de naturaleza entre 1948 y 1949. En primer lugar, las *Conversaciones Católicas* de 1948, con la presencia de notables personalidades extranjeras, intentarán revivir el espíritu de la Haya desde unos planteamientos inequívocamente católicos. En segundo lugar, en la XXXIX Asamblea de la ACNP, 1949, el diplomático propagandista Gonzalo Puente Ojea informará sobre las perspectivas de la unidad europea, tras su estancia en la primera sesión de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa (97).

A finales de 1949, los resultados de este conjunto de iniciativas eran diversos. La aproximación a los círculos universitarios franceses -un terreno que se pugnaba por atraer, pero siempre difícil-, se saldaba con la creación de varios cauces de relación que propiciaron diversas iniciativas, tanto en el orden de intercambios y viajes de estudiantes como para la realización de seminarios y ciclos de conferencias. Ámbitos hacia los que, como afirma Pedro Martínez Lillo, el Quai d'Orsay, y su titular, el católico Robert Schuman, mostraron un interés personal. (98)

La ACNP, por su parte, en 1950 consigue ser admitida como miembro colectivo de *Pax Romana* y en 1951 asiste oficiosamente a las reuniones del movimiento de origen francés, *Pax Christy*, que es definido por Martín Artajo como un:

"(...) movimiento encabezado por la jerarquía y bendecido por el Papa (...) nacido expresamente para promover entre los católicos ese espíritu de colaboración internacional y más aún la conciencia de

una auténtica ciudadanía internacional" (99)

Asímismo, se estrechan relaciones con democristianos bávaros alemanes como Strauss o Von Merkatz, con los que compartían similares puntos de vista acerca de la defensa de la civilización cristiana ante el comunismo como labor fundamental del católico. Asímismo, el *Colegio Mayor San Pablo* de Madrid comienza a ser utilizado profusamente en reuniones europeas como la protagonizada por la Mesa Directiva del *Movimiento Internacional de Intelectuales Católicos*.

No obstante, en 1947, en el Congreso de partidos demócrata cristianos de Lucerna, se acuerda la creación de los *Nuevos equipos Internacionales*, primer y más importante paso en el desarrollo de unas posiciones consensuadas por los partidos democristianos -"l'union international des democrates chretiens", como es definido en los estatutos de la organización-, y que se continuará en julio de 1948 en el Congreso de Fiuggi, declarando la adhesión a "una concepción del hombre que reconoce los valores del espíritu y se yergue contra todas las dictaduras que, negando las libertades, esclavizan al hombre", y reafirmandose en que:

"(...) la defensa solamente contra el bolchevismo no basta ya que la misión de los demócratas cristianos es la renovación de la vida europea, basada en un plan de relaciones con los Estados, la reorganización de su estructura interna y de sus relaciones económicas y sociales (...). Esta renovación no será posible ni profunda, ni efectiva si no se inspira en los principios cristianos y se realiza con métodos democráticos". (100)

Ante estos planteamientos, las iniciativas de los católicos colaboracionistas tendrían escasa viabilidad y sólo restaba por jugar la procelosa senda de la relación indirecta, de actuar a la contra y minimizar en lo posible los impactos de estas

declaraciones y de la actuación de los representantes del Partido Nacionalista Vasco presentes en los Congresos de Lucerna en 1947, Fiuggi 1948, o Sorrento, en 1950. (101)

Ni que decir tiene que estas relaciones provocarán honda preocupación en el Régimen, tanto por la acogida dispensada a los representantes del Gobierno vasco en el exilio, como por la propia actuación en dichas reuniones, al no asistir como meros observadores sino como una representación debidamente acreditada y con derecho a voto, y que dejaba al franquismo y a los propios propagandistas a él vinculados en una difícil situación ante los sectores católicos de la opinión pública europea, sobre todo, ante la actitud del secretario general de la organización, Robert Bichet.

Es evidente la trascendencia de esta primera gran organización transnacional demócrata cristiana cuyos orígenes se rastrean en los esfuerzos de Luigi Sturzo de la preguerra, continuados durante la contienda mundial, y sobre todo a la tarea desarrollada en la inmediata posguerra con la participación de Van Zeeland, De Gasperi, Hurdus o el mismo Sturzo. Sin embargo, los *Nouvelles Equipes Internationales* -como las demás organizaciones aquí señaladas- no jugaron el papel preeminente que en muchas ocasiones se les ha atribuido ni en la construcción europea ni como foro de debate democristiano, como afirma Philippe Chenaux:

"Le NEI non disponevano né della coesione dottrinale (su base federalista, per esempio), né dell'autorità necessaria (il MPR e il PSC belga mai vi aderirono ufficialmente come partiti) per assolvere con efficacia questo compito. Ciò che allo storico, in retrospettiva, pare il loro merito principale è semplicemente il fatto che siano esistite." (102)

2.2.2. Las iniciativas del nacional-catolicismo: los grupos católicos europeístas.

La ambigua actitud de la democracia cristiana ante el franquismo, motivada por el divorcio entre el Régimen español y el democrático entorno europeo, se intentará superar a través de otras organizaciones católicas de carácter internacional menos restrictivas respecto a la valoración de las virtudes democráticas y la naturaleza jurídica de los sistemas políticos, como es el caso de la *Unión Internacional de Orden Cristiano*, organismo surgido en 1949: "(...) con capacidad para realizar campañas cerca de círculos católicos a nivel internacional encaminadas a defender en cada caso el punto de vista católico tanto de carácter nacional como a nivel internacional" (103), y que funcionaba en realidad como un foro político de relación de parlamentarios católicos europeos y cuyo alcance para el Régimen, como hemos visto, era evidente.

La representación española estaría necesariamente vinculada a procuradores en Cortes, jugando en estas relaciones un papel principal el director del *Instituto de Estudios Políticos*, Francisco Javier Conde. (104)

En este sentido, se logrará en la reunión celebrada en París, en octubre de 1950, dentro del *Comité Católico Internacional de Estudios Diplomáticos*, llevar como punto del Orden de la reunión "el modo de ayudar a España en la actual situación internacional", proponiendo la delegación española puntos concretos de actuación:

"2- Que se reconozca públicamente por toda clase de medios el carácter de las Cortes Españolas

como institución parlamentaria en pie de igualdad a los procuradores en Cortes con los demás diputados.

3- Que se apoye resueltamente la integración de España en la comunidad europea.

4- Que se abra a España la posibilidad de participar en los nombramientos de funcionarios internacionales

5- Que los círculos católicos franceses, belgas, suizos, etc. hagan uso de su gran influencia en Norteamérica para la incorporación total y definitiva en pie de igualdad de España a la comunidad de las naciones". (105)

La participación española desarrollada primordialmente, a través de Francisco Javier Conde, posibilitará la realización en Madrid del "Congreso de intelectuales Católicos" de 1950 y el reconocimiento de la condición de parlamentarios -por primera vez- de los procuradores en Cortes.

En esta dirección, se volcará preferentemente su actuación en el Comité Parlamentario de dicho organismo, contando con representantes de Francia, Bélgica, Holanda, Suiza e Italia y creado en 1949. Incluso se intentará desarrollar una reunión del Comité Parlamentario en abril de 1952, en Madrid (106). En realidad, no pasó de ser poco más que una entelequia que realizó algunas reuniones periódicas hasta 1953. Evidentemente, su espacio político estaba cubierto por los *Nouvelles Equipes Internationales*, sin embargo, el esfuerzo desde España no cejaba, el quimérico objetivo era constituir algo semejante a una "Kommintern cristiana".

A pesar de todo, será un interesante ámbito de relación que se intentará explotar al máximo, en especial en lo relativo a las relaciones con Francia en los prolegómenos de la llegada a España del primer embajador francés desde 1947 en forma de la visita de una delegación de parlamentarios franceses a España bajo el paraguas de *La Fédération* -movimiento europeísta francés con una

fuerte implantación católica- y con ocasión de la preparación del "Congreso de Intelectuales Católicos" de Madrid (107). Contactos que tendrán su continuación y profundización con el "Seminario sobre Europa", desarrollado en el Instituto de Estudios Políticos, en 1949- 1950, y dirigido por el mismo Conde. En este seminario se pretendió, ante todo, una convergencia entre el pensamiento católico español y el europeo en busca de la unidad espiritual. Es decir, impulsar desde otros ámbitos la labor de reactualización del ideario nacional católico español a través de las posibilidades que ofrecía el hablar de la unidad europea. La trasposición era ciertamente sencilla con el catolicismo atlantista e integrista:

"La exigencia del mantenimiento de Europa deriva (...) de la necesidad de que se conserven en el mundo determinadas formas de vida espiritual, social y ética, que van adheridas no a este o al otro sistema, sino a la esencia misma de Europa." (108)

En la aproximación a los medios políticos franceses, jugará un papel destacado el antiguo ministro de Hacienda y destacado propagandista José Larraz, que había lanzado la iniciativa en España del estudio de la componente económica de la unidad europea con el apoyo de la gran banca española y que poseía una cierta reputación en Europa entre sectores católicos. (109)

Las relaciones con algunos diputados católicos franceses, fundamentalmente el secretario general del Comité, Jean Violet y Edmond Michelet, se transformarán en una importante fuente de información y vía de relación y propaganda con el catolicismo francés, preocupado por el problema de la unidad europea a través de *La Federation*, uno de los principales grupos europeístas galos. Las visitas realizadas por diputados franceses entre 1950

y 1953 son prueba de ello. Asimismo, se logrará, en 1952, la formación de un *Comité Parlamentario Francia-España* como respuesta al Comité de apoyo formado por diputados franceses a los diputados republicanos, aunque de vida efímera. (110)

Son evidentes los límites de tales niveles de relación, la escasa concreción de los resultados obtenidos es prueba de ello. No obstante, son una clara muestra tanto de los objetivos poco precisos -en realidad el objetivo era crear una red de contactos y relaciones en Europa que permitieran la progresiva inserción de la España de Franco en el entorno internacional a partir de la formación de una opinión favorable hacia el Régimen español en los medios católicos del continente, al compás de que se estaba produciendo una rápida evolución de las mentalidades en Europa-, como sobre todo del modo de actuación seguido.

Era necesario dar respuesta a cualquier propuesta que proveniente de Europa, permitiera nuevos canales de diálogo para los nacional-católicos españoles con los católicos europeos, sobre todo con aquéllos partidarios de una "Europa cerrada", atlántistas y defensores de los valores tradicionales que eran los que ofrecían mayores posibilidades de forma colectiva o individual. La figura de Vittorio Veronesse, uno de los principales activistas del movimiento católico de posguerra en pro de la unidad de Europa, se convirtió en un pilar recurrente de estos contactos.

En este sentido, por ejemplo, la adscripción al ya mencionado *Comité Católico Internacional de Estudios Diplomáticos*, integrado, asimismo, en *Orden Cristiano*, y cuya labor se dirigía a la formación de individuos para el desempeño

de funciones en los organismos regionales europeos, tenía singular importancia para España, toda vez que era prácticamente imposible la presencia de alumnos españoles del interior en el *Colegio de Europa* en Brujas, dirigido por el democristiano Henry Brugmans, se propondrá en la reunión celebrada en Madrid de *Orden Cristiano*, en 1952, la creación de un "instituto Internacional de formación de funcionarios internacionales" que no se llegará a concretar. No obstante, esta idea fraguará en 1955 con la creación en la Escuela Diplomática de Madrid de la Escuela de Funcionarios Internacionales. (111)

Será, sin embargo, el *Secretariado Católico para Problemas Europeos*, creado en Estrasburgo en 1950, con el apoyo expreso del Vaticano y presidido por el Presidente de la *Acción Católica Italiana*, Vittorio Veronesse, el modelo de organización que despertará mayor interés en el Palacio de Santa Cruz.

En la valoración de Exteriores (112), la Dirección General de Relaciones Culturales opinaba que proporcionaría una mayor capacidad de movimiento dada su condición de "centro de información, documentación y conexión para facilitar una ayuda a las distintas personalidades católicas que trabajan por la Unión de Europa", a la que habría que añadir las iniciativas de organizaciones privadas de tipo confesional. Estaría constituido por cuatro tipos de miembros, que abrían unas importantes expectativas de actuación:

- Foros católicos de países que, como en el caso de España, interesase mantener algún contacto con el Consejo de Europa. En España, las *Conversaciones Católicas de San Sebastián* que dirigía Carlos Santamaría eran un buen vehículo para materializar esta

relación.

- Personalidades católicas de diversos países que individualmente quisieran participar en estos trabajos. Podría destacarse, en este sentido, a José Miguel de Azaola, Francisco de Luís, Jorge Prat Ballestar e, incluso, Ernesto Giménez Caballero.

- Organizaciones católicas de índole internacional ya constituídas como la *Liga de Mujeres católicas*, *Pax Romana* o *Pax Crhisty*, por citar algunas con participación española.

- Organismos que no son exclusivamente católicos, pero en los que trabajan elementos católicos como la *Unión Europea de Federalistas* (Brugmans), el *Centro Europeo de la Cultura* (Rougemont) o la *Liga Europea de Cooperación Económica* (Van Zeeland).

No obstante, las dificultades, consecuencia de las reticencias de las organizaciones católicas a incorporarse al Secretariado y sobre todo la falta de medios económicos, harán fracasar la organización en 1951, junto a la falta de reconocimiento por parte del Consejo de Europa, que en el mejor de los casos lo observó como un "lobby" católico próximo a la Asamblea Consultiva y en el peor calificarán sus actuaciones como mero "espionaje católico" al servicio de una "Europa Vaticana".

(113)

No se logrará establecer un Secretariado Católico como el existente ante la UNESCO, que tenía reconocido el "estatuto B" previsto en la Carta de Naciones Unidas para organizaciones internacionales no gubernamentales -que era el modelo de relación perseguido-, y que tan importante papel jugó en la entrada de

España en este organismo.

Ante esta situación, se intentará recabar apoyo diplomático y económico de las cancillerías de los principales países católicos con desiguales resultados. Inicialmente, se solicitará a España una cuota de 200.000 francos. La respuesta inicial fue favorable, e incluso, el *Secretariado de Relaciones Internacionales de la ACNP* se comprometerá a una ayuda anual de 50.000 francos. A este respecto, no cabe duda de que los principales animadores en España de estas iniciativas fueron Carlos Santamaría y Joaquín Ruíz Giménez. (114)

El *Comité International pour le Rayonnement et la Défense de la Civilisation Chrétienne* creado, en París en 1948 por un antiguo colaborador del Gobierno de Vichi, el profesor Paul Lesourd, será otra de las iniciativas dentro de la cual intentará la ACNP, y por extensión el Ministerio de Asuntos Exteriores, profundizar en su relación con Europa. Según sus propios organizadores:

"(...) la tarea de la organización era triple. De un lado, la vinculación de los elementos católicos sin tendencia maritiana ni de connivencias ni colaboracionismos con la izquierda, que aspiraran a defender Europa contra el embate del comunismo y el socialismo internacional". (115)

Su estructura, en principio, dibujaba la existencia de tres organismos: Un *comité católico de información y Documentación* "de sello marcadamente apostólico", que tiene por objeto dar información puntual de la situación en que se encuentra el catolicismo en cada país de Europa. Un *comité político-social* que tendría como misión "unir las fuerzas más vivas y poderosas que en cada país existen", con especial incidencia en los problemas sociales para la restauración de un orden cristiano y por la

defensa de la civilización occidental. Finalmente, un *comité económico* encargado de "sostener esta lucha y de arbitrar los medios para la creación de emisoras, agencia de noticias internacional, secretariado de información.

Presentado el profesor Lessourd al Ministerio de Asuntos Exterior por Otto de Habsburgo, la actitud de éste, en principio, fue positiva. Se valoraba especialmente la proyección que se suponía tendría una organización católica en la cual figuraba como presidente el Ministro de Asuntos Exteriores belga, Van Zeeland. (116)

Incluso se esbozó la formación de un Comité español compuesto por un "Centro Católico Internacional de Documentación", cuyo presidente sería Fernando Martín Sánchez-Juliá y su Secretario Carlos Santamaría; un "Comité Español de Defensa de la Civilización Cristiana" presidido por Joaquín Ruíz-Giménez, cuya directiva estaría compuesta por José María Otero Navascues, Mariano Navarro Rubio, Francisco Sintés Obrador, Ernesto La Orden y José María Ríaza; Un Comité Financiero, presidido por Manuel Arburua, y en el que participarían financieros como Antonio Basagoiti o Julio Arteche; actuando como Delegado General de la Organización Alfredo Sánchez Bella. (117)

En diciembre de 1949, Paul Lessourd, cursó invitaciones a través del Ministerio español de Asuntos Exteriores para una reunión en París de la organización, desplazándose Sánchez Bella y Arburua. El resto de los asistentes era una representación de los sectores más conservadores del catolicismo en el continente y una clara muestra de su potencial como "lobby". Destacaba la presencia además de Van Zeeland, del Gobernador del Banco de

Francia, Baumgartner, destacados miembros del MRP como Giscard D'Estaing, de la *Acción Católica italiana* como Luigi Gedda o miembros del Gobierno de Bonn como Lukaschec.

En informe del Gabinete Diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la organización, se llegaba a afirmar que:

"(...) para España, se le ofrece la magnífica oportunidad de utilizar su fuerza de carácter internacional, con prestigio y autoridad en muchos medios influyentes europeos, que actúe a su servicio y que levante la bandera que Madrid aconseje. Hay en ella el embrion de una Kominform cristiana. El problema radica en saber si España cuenta con hombres y medios para saber aprovecharla en beneficio propio". (118)

Sin embargo, la iniciativa no cuajaría por falta de medios económicos, ya que prácticamente quedaba la financiación en manos españolas al no encontrar eco -como hará patente Ruíz Giménez desde Roma tras sondear a distintas Embajadas- en los demás países europeos, esfuerzo que a la altura del invierno de 1949-1950, fue valorado como excesivo. Esta situación, en líneas generales, es extrapolable para las demás organizaciones mencionadas.

Curiosamente, a partir de 1958 y como consecuencia de la actividad desarrollada en la *Universidad Internacional Menéndez Pelayo*, el Secretario General del Movimiento, Solís Ruiz rescatará la idea de formar una sección española que será constituida el 7 de diciembre de 1959, en el Palacio de la Trinidad, celebrándose en enero de 1960 el "II Congreso Internacional de Defensa de la Civilización Cristiana". (119)

Aparte de estos esfuerzos oficiales por abrir unos canales de comunicación con Europa, bien en forma directa con los *Nuevos*

Equipos Internacionales, bien a través de organizaciones católicas de uno u otro origen y de escasa operatividad y nula financiación, también interesa destacar los intentos privados desarrollados por propagandistas de vincularse a organizaciones europeístas.

En este sentido, se irá entretejiendo, por algunas personalidades católicas, un entramado de relaciones con personas y organizaciones afines en el Continente, tanto en el plano ideológico como en lo relativo al campo concreto de las actuaciones y los objetivos, vinculaciones siempre difíciles y no exentas de rechazos e incomprensiones, y que chocarán tanto con la hostilidad del exilio español como con la propia desconfianza del Régimen y reservas de la dirección de la ACNP y del Ministerio de Asuntos Exteriores. Estos recelos se extrapolarán a los intentos más o menos privados de formar grupos europeístas conectados con el exterior.

Desde el primer momento se intentará crear una plataforma para una actuación coordinada de los distintos grupos europeístas que se fueron constituyendo en Madrid, Barcelona, Sevilla, San Sebastián, Granada y Oviedo, principalmente (120), para lo cual no se dudará en solicitar el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores del que se observara, cuando menos, una actitud cauta y no comprometida.

El vínculo común de estos grupos era su proximidad a la ACNP y el hecho de haberse inspirado en planteamientos procedentes de su *Secretariado de Relaciones Internacionales*. Otra característica básica, la juventud de sus componentes y su extracción universitaria y profesional.

Los primeros contactos con el *Movimiento Europeo Internacional* se desarrollarán a través de José Miguel de Azaola, asiduo colaborador de las *Reuniones Católicas de San Sebastián* y por parte del periodista José María García Escudero. En estos primeros contactos contarán con el apoyo de Fernando Martín Sánchez-Juliá que influirá sobre Exteriores para que preste su colaboración a la nueva vía de relación que se presentaba. (121)

La invitación a título de observadores de Miguel de Azaola y García Escudero a la reunión del *Movimiento Europeo Internacional*, en febrero de 1950, será el punto de partida. Invitación que se continuará en la reunión de septiembre de ese mismo año en Roma.

La existencia de un *Consejo Federal Español del Movimiento Europeo* (122) en el exilio, imposibilitaba la formación de otro Consejo en el Interior. Sin embargo, Azaola contactará con los pequeños grupos europeístas existentes en el interior -Gregorio Marañón (hijo), en Madrid, Jorge Prat, en Barcelona, el propio Azaola, en San Sebastián y Mariano Aguilar Navarro, en Sevilla-, al tiempo que sondeará en Exteriores la posible respuesta al intento de formar un Comité español afiliado al *Movimiento Europeo Internacional*.

El Gabinete Diplomático responderá el mismo mes de julio que existían contactos a través de miembros de *La Federación - Voisin, Devinat, Roche-*, que actuaban como nexo con España para los asuntos europeos. Asimismo, informaba que los sectores católicos de mayor interés para España se encontraban en la *Unión Europea de Federalistas* y que era preferible realizar la vinculación a través de ella, acción que ya había emprendido

Carlos Santamaría y el mismo Azaola. Finalmente, le comunicaba que cualquier respuesta negativa- que se daba por segura-, en la operación sería "muy desagradable para España, sobre todo si el fracaso era consecuencia de la falta de preparación". (123)

No obstante, se multiplicarán los contactos europeístas, desplegándose una intensa preparación que propiciase esa vinculación. Se apelarán a personalidades de reconocido prestigio europeísta dentro y fuera de España como Eduardo Aunós y, amparándose en la covertedura ofrecida por la Secretaría de Relaciones internacionales de la ACNP -de la que en una manera o de otra se hallaban vinculados-, se intentará encontrar el apoyo de instancias oficiales en el palacio de Santa Cruz a operaciones puntuales concretas. En concreto, a través de Fernando Martín Santos-Juliá como presidente de la Asociación de propagandistas, en el período 1950 y 1952.

Las razones que definirán estos intentos vendrán determinadas por los contactos, en principio privados -oficiosos en la práctica-, establecidos con medios europeístas desde 1947 y las expectativas abiertas en la *Unión Europea de Federalistas* (UEF).

Los animadores de este proyecto serán Carlos Santamaría, José Miguel de Azaola (San Sebastián) y Manuel Riera Claville (Barcelona), todos numerarios de la ACNP. Este grupo mantiene importantes contactos con sectores católicos en la UEF como Henry Brugmans, Alexandre Marc y Denis de Rougemont, que les animan en este sentido y que expresen la buena disposición de nombrar caso que se forme una *Agrupación Federalista Española*, como "Asociación corresponsal y quizás admitirnos como miembros de la

UEF". (124)

El peso de los contactos los llevarán a cabo Fernando Pi con residencia permanente en Bruselas, Carlos Santamaría y José Manuel de Azaola. Especial interés tienen los contactos mantenidos en Estrasburgo, en septiembre de 1950 en que, coincidiendo con las sesiones del Consejo de Europa, se celebran diversas reuniones de grupos europeístas internacionales, en concreto Santamaría asiste a la del *Secretariado Católico para Problemas Europeos* y Azaola a la de la UEF, de los que creen obtener luz verde para el inicio de las gestiones ante el Gobierno español.

En realidad, algunos sectores de la ACNP observan como hecho de capital importancia el vincularse con el Movimiento Europeo ya que como comunicaba Carlos Santamaría a Fernando Martín Sánchez-Julià: "la idea es muy sugestiva y no tardará en encarnar éste lo hagamos nosotros o gentes amigas a nosotros antes que otros acaperen la idea". Y, por otro lado, creían factible la operación ante Exteriores acogiendo a la Ley de Asociaciones de 1941. (125)

En este sentido, ante una inicial postura favorable del Palacio de Santa Cruz, los primeros contactos se desarrollarán en el mismo mes de septiembre de 1950, en que se trasladará la solicitud de apoyo al Ministerio para la creación de una Sección Española vinculada a la *Unión Europea de federalistas*.

Se pretende "el reconocimiento jurídico del Movimiento Europeo en España" y el patrocinio de Asuntos Exteriores en la nueva agrupación a crear. Se solicita, asimismo, facilidades de tipo administrativo y burocrático -fundamentalmente de trámites

para salir al extranjero-, así como subvenciones económicas para sus actividades. En dicho peticionario se expresa el hecho de que el comité directivo de la nueva organización "informará confidencialmente al Ministerio de Asuntos Exteriores" de la labor realizada pudiendo, dicho Ministerio, proponerles las orientaciones que estime conveniente en relación con la política española en cuanto al movimiento Europeo concierne". Asimismo, manifiesta el propósito de crear "tantas comisiones como aspectos interesantes ofrezca la realización del Movimiento Europeo". (126)

A pesar del silencio oficial y del recelo en Santa Cruz ante el proyecto expresado privadamente, se continuará en esta línea de actuación. En febrero de 1951 se celebra en Madrid una reunión de los representantes de diversos grupos constituidos o en constitución en diferentes ciudades con objeto de redactar los estatutos de la Agrupación española profederación Europea y tomar otros acuerdos relativos a la iniciación de las actividades de esta entidad, asisitendo representaciones de Pamplona, Bilbao, Barcelona, San Sebastián, Salamanca, Vigo, Madrid y Granada. Las tendencias europeístas no serían unánimes en la reunión: "(...) frente a federalistas encontramos diversas posiciones partidarias de fórmulas unionistas y aun entre los federalistas diversas posturas ante el grado de vinculación efectiva que exige la federación".

Entre los presentes, mención destacada merecen los animadores de la reunión Fernando Pí y Francisco Aizcorbe, así como las figuras de Jorge Prat Ballester y José Miguel de Azaola, que será elegido secretario en funciones de la asociación.

Volviendo a la reunión, celebrada los días 18, 19 y 20 de febrero en Madrid, tendrá un peso de gran importancia la necesaria aquiescencia que se precisa del Palacio de Santa Cruz situación que matizará la dirección de los acuerdos tomados. Se conviene una actuación paralela y casi simultánea, marcada por la cautela y la discreción acerca de las gestiones realizadas tanto en el Ministerio como en el plano internacional.

De este modo, se acuerda que antes de presentar en la Dirección General de Seguridad, solicitando autorización para constituir la Agrupación legalmente, el texto estatuario aprobado sea sometido a consulta reservada, consistente en hacerlo examinar por Asuntos Exteriores:

"Dado que este departamento será el llamado a informar ante el Gobierno acerca de la instancia (...); a fin de que, si hubiese algún impedimento éste fuese comunicado de antemano a los iniciadores de la organización. De este modo, el texto estatutario podrá ser reformado antes de su presentación a la Dirección General de Seguridad siempre y cuando las reformas que se soliciten sean admisibles se conviene por de pronto que si el Ministerio de asuntos Exteriores manifiesta su desaprobación del título "pro federación Europea" puede ser sustituida por el de prounidad europea ello sin perjuicio de mantener la agrupación en la línea del federalismo europeo y no del llamado unionismo (...)" (127)

Simultaneamente "y una vez obtenida la promesa de informe favorable por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores", Azaola presentaría en nombre de la asociación el ingreso en la UEF, ya que se considera que "reconocimiento internacional de la agrupación será un medio eficaz para activar el reconocimiento de su personalidad jurídica exterior".

En cuanto a los planteamientos doctrinales, no sin dificultad, se llegará a un consenso al aceptarse una lectura católica de la ideología inmanente al pensamiento federalista de

la UEF y cuyos fundamentos quedan claramente representados en los objetivos de la Agrupación:

"La Agrupación Española pro Federación Europea, cuyo fin es promover el estudio y la difusión de la idea de una Federación Europea como el medio más adecuado de garantizar una paz estable basada en el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana y en la realización de la justicia social".

En definitiva, estos grupos van a considerar que no se puede demorar para un momento posterior la presencia de España en la fase de construcción de la unidad europea:

"Sea como sea, oficial o extraoficialmente, con representación gubernativa o sin ella, aunque siempre bajo los principios de catolicidad y españolidad y dentro de la tónica del actual resurgir español, España debe estar presente en la construcción de la nueva Europa".

Sobre estos contenidos se mantenía una respuesta negativa por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores que procede a solicitar nuevos informes sobre el carácter y los antecedentes de la Unión Europea de Federalistas y de las personas y grupos que pretenden constituir la agrupación española al tiempo que debe reconsiderar "la posición con relación al Consejo de Europa". En este punto, el *Secretariado de Relaciones Internacionales de la ACNP* se desentiende del tema y comunica a Martín Artajo que lo que realmente urge es dar una respuesta a los católicos de la UEF para mantener el canal de comunicación abierto.

En realidad, las dudas del Ministerio parten de la desorientación reinante en España respecto al federalismo europeo y a que:

"(...) era de temer que el juego normal de las instituciones puramente democráticas previstas y planeadas de acuerdo con los estatutos de la UEF

produjese desviaciones de táctica y doctrina de una mayoría que adoptase posturas inadmisibles tanto desde el punto de vista de este Ministerio como del federalismo europeo". (129)

En septiembre de 1952 se vuelve nuevamente a actualizar la cuestión cerca de Exteriores y dos comisionados de la Agrupación -Fernando Pí y Francisco Aizcorbe- a través de Eduardo Aunós, se entrevistan con Martín Artajo en octubre. Este segundo intento era fruto de los contactos mantenidos con sectores católicos de la UEF, en los cuales se planteaba una cooperación paralela de carácter privado y semioficial.

En esencia, la entrevista respondía a los deseos de la UEF de mantener contactos de agrupación a agrupación en las que personalidades extranjeras tomaran contacto con personalidades españolas de idéntica categoría. La reunión que se deseaba realizar con personalidades españolas tenía dos finalidades esenciales, la vinculación de España a través de la Unión Europea de Federalistas con el Movimiento Europeo y:

"(...) la de que no fuesen los socialistas los que triunfasen en su cometido, sino un grupo católico y defensor de la convivencia de ciertas prerrogativas y atributos de soberanía, una vez conseguida la federación europea" (sic). (130)

La actividad desde la ACNP, desde estos momentos, se dirigirá a la creación de un estado de opinión entre la juventud española a partir de la creación de organismos como la fracasada "Agrupación Española profederación Europea", o a la utilización de los *Ateneos* de Madrid o San Sebastián como caja de resonancia.

El *Ateneo de Madrid*, a través del "Seminario Europa", dirigido por José Miguel de Azaola, desempeñará un papel importante en los esfuerzos por controlar a los grupos europeístas más o menos vinculados con sectores católicos

radicados, bien en la Universidad (Madrid, Oviedo, Valladolid, Sevilla), o bien organizados por los *Institutos de Estudios Europeos* (Barcelona, Zaragoza), a partir de iniciativas como la *Secretaría Técnica Provisional de Coordinación de entidades y Grupos de Cooperación y Estudios Europeos* mantenida a "capa y espada" por el mismo José Miguel de Azaola, quien pretendía que se arrogase la representación en Europa del balbuciente pero cada vez más significativo, europeísmo español del interior. (131)

En buena medida, estos intentos fracasarán por la actitud de la *Asociación Española de Cooperación Europea* (AECE), constituida en 1954 bajo los auspicios de la ACNP y que irá desplazándose hacia posiciones democristianas, en más o menos abierta oposición al Régimen, y cada vez más influída por los valores políticos de la construcción europea. La significación política de sus presidentes entre 1955 y 1962, Simón Tobalina, Yanguas Messia y Gil Robles, así como el papel de su secretario general, Alvarez de Miranda, y la militancia entre otros de Joaquín Satrústegui, Tierno Galván, Dionisio Ridruejo, Vidal Beneyto, Fernando Baeza, Miguel Boyer, Iñigo Cavero, Carlos Bru, etc., expresan perfectamente la evolución hacia el activismo antifranquista desde la "oposición de salón", cuya mejor expresión es la decidida y consciente actuación de la AECE en lo que despectivamente se denominó por parte del Régimen como "Contubernio de Munich", en junio de 1962.

En realidad, la actitud de Azaola parece todo lo "honrada" que puede ser una iniciativa de estas características ante la situación política existente, sin embargo, su condición de

Director General del Libro despertó los recelos de todos aquellos que avanzaban hacia una oposición más o menos abierta al Régimen. Algunas actuaciones policiales, ciertos intentos por controlar algunas de estas asociaciones, las amenazas de represalias por parte de Asuntos Exteriores, dispararon la desconfianza no sólo hacia su persona sino hacia la de todos aquellos que representaban a un europeísmo oficial y a sus propósitos. (132)

Tampoco careció de importancia el hecho de que en Europa, tanto por el "europeísmo del exterior" representado por el *Consejo Federal Español del Movimiento Europeo*, presidido por Salvador de Madariaga, como por parte de la gran mayoría de organizaciones europeístas, no pasase de ser considerado José Miguel de Azaola como un instrumento del Régimen de Franco para controlar en el interior a los grupos europeístas y como una apuesta oficial para introducirse en algunos ámbitos hasta entonces vedados al franquismo arrogándose una supuesta representatividad, muy discutible en la práctica.

A la altura de 1958-59, la ACNP había perdido sus mejores bazas ante Europa y el europeísmo internacional, representado por el Movimiento Europeo. Desde su seno habían aflorado una serie de iniciativas que, en clave democristiana se habían fortalecido con la colaboración siempre difícil con sectores socialdemócratas y nacionalistas, apoyados por los contactos con la europeísta oposición en el exilio. En esta labor es preciso considerar las figuras de Robert Van Schendell y Henri Brugmans de una parte, y de otra, las de Enric Adroher "Gironella", Salvador de Madariaga, Julián Gorkin, Pascual Tomás, Llopis, Leizaola... (133). La única alternativa fiable y de contrastada eficacia que

le restaba al nacional catolicismo era la representada por el *Centro Europeo de Documentación e Información*.

2.3. El Centro Europeo de Documentación e Información (CEDI).

Tanto en la formulación de la respuesta del nacional-catolicismo español ante la Europa de posguerra como en el desarrollo de sus políticas de presencia internacional activa, ocupará un especial lugar el *Centro Europeo de Documentación e Información*. Sus más de veinticinco años de existencia unido a sus vinculaciones, como la personalidad de sus dirigentes, han dado pábulo a todo tipo de interpretaciones y juicios sobre la importancia real de esta organización y su posible influencia en ciertos ámbitos de poder españoles y europeos.

Un primer aspecto a destacar es la dependencia del CEDI del Ministerio de Asuntos Exteriores. Su origen es causa y consecuencia de la interpenetración existente entre los católicos de la *Acción Católica Nacional de Propagandistas* y el Palacio de Santa Cruz: la presencia de altos funcionarios de Exteriores en el CEDI junto a la de notables miembros de la ACNP, no hacen sino reafirmar esta cuestión. Éste es el caso del propio ministro Alberto Martín Artajo, del Director del *Instituto de Cultura Hispánica* Alfredo Sánchez Bella, del Director General de Relaciones Culturales, Luis García de Llera, o de personalidades como Gonzalo Fernández de la Mora, Manuel Fraga Iribarne o Joaquín Ruíz Giménez. (134)

En segundo lugar, el CEDI se asemejó -o mejor, se inspiró-

en algunos aspectos, de otra iniciativa cultural de inspiración oficial, el *Instituto de Cultura Hispánica*. En ambos casos, su creación responderá a similares objetivos, en los que tan sólo va a variar el ámbito geográfico hacia el cual se dirige su actuación: ganar apoyos para la "causa española" entre las elites intelectuales y políticas de Latinoamérica (*Instituto de Cultura Hispánica*) y Europa Occidental (CEDI), sin tener por ello que hacer uso de los canales diplomáticos ordinarios, escasamente asequibles debido a la situación que se respiraba en los organismos internacionales hacia el Régimen de Franco. (135)

Se pretendía, en suma, a través de ambas organizaciones vitalizar los contactos a través de un organismo que, aunque de evidente patrocinio estatal, no les otorgase rango de acuerdos bilaterales o multilaterales de carácter oficial con el Estado español. Si en un caso se proponía la idea de "poner la cultura hispánica al servicio del catolicismo integral", en el otro se trataba de "incorporar a España en la tarea común de procurar la unidad del Viejo Continente y defender la cultura cristiana occidental".

Por otra parte, a pesar de las apariencias de funcionamiento autónomo que pretendieron ambos organismos, no podía negarse su estrecha vinculación al Ministerio español de Asuntos Exteriores, lo que les convertía en fieles exponentes de ser una institución paraestatal, en la que los intereses políticos y diplomáticos del franquismo nunca dejaron de hacerse notar.

La normalización de las relaciones bilaterales con los países de la Europa Occidental entre 1951 y 1952 será el

catalizador de la reacción oficial. Coincidiendo con el "XXXV Congreso Eucarístico", celebrado en Barcelona en mayo de 1952, a iniciativa de Alfredo Sánchez Bella, se tantea la posibilidad de desarrollar un encuentro con personalidades del catolicismo europeo sobre el panorama político de Europa, en la *Universidad Internacional Menéndez Pelayo*.

Los contactos allí mantenidos con personalidades del integrismo católico como Otto de Habsburgo o Paul Lessourd, junto a la presencia de los ministros católicos Joaquín Ruíz Giménez y Alberto Martín Artajo, maduraron lo suficiente como para desarrollar un ciclo de "Estudios Europeos" que tuviera continuidad en Madrid. (136)

La experiencia internacional acumulada en conferencias o congresos, la participación en organizaciones católicas de ámbito europeo como *Pax Christy*, el *Secretariado Católico para Problemas Europeos*, *Orden Cristiano*, o el *Comité para la Defensa de la Civilización Cristiana*, y la falta de resultados tangibles de iniciativa tras iniciativa ante un panorama europeo en que se observaba la importancia de los grupos de opinión europeístas hostiles al Régimen, como el caso del *Movimiento Europeo Internacional* o los *Nuevos Equipos Internacionales*, decidirá la institucionalización, con patrocinio de Asuntos Exteriores -y tras las oportunas gestiones de Sánchez Bella ante Ruíz Giménez y Martín Artajo- de lo logrado en Santander bajo la denominación del "Centro Europeo de Documentación".

En esencia, se trataba de dar una continuidad y una organización a la experiencia. Se pretendía evitar por un lado, que se difuminase lo conseguido, y por otro, potenciar la

iniciativa todo lo posible. Las expectativas abiertas por las conclusiones aprobadas en Santander eran consideradas lo suficientemente atractivas como para mantener el esfuerzo:

- "1. La urgente necesidad de crear una organización capaz de coordinar todos los movimientos europeos de signo católico.
2. Sin perjuicio de mantener la más declarada fidelidad a los principios católicos, la conveniencia y necesidad de establecer relaciones con otras fuerzas anticomunistas afines.
3. Ante la posibilidad del estallido de una conflagración, la necesidad de crear una organización capaz de contrarrestar las fuerzas revolucionarias que habrían de surgir. Por ello, la necesidad de preparar y agrupar a las fuerzas espirituales, capaces de restablecer un nuevo orden europeo y elaborar los programas de acción necesarios". (137)

La firma del Concordato con la Santa Sede parecía poderse capitalizar también en esta dirección. El vehículo de su instrumentalización política hacia ámbitos católicos europeos pasaba por el interés hacia las realizaciones que iba adquiriendo el proceso de construcción europea. Temática que había conseguido un enorme predicamento tras el fin de la Segunda Guerra Mundial en todo tipo de reuniones internacionales y en los más variados aspectos: político, económico, cultural, militar...

La línea de actuación sería la definida por el *Instituto de Cultura Hispánica*, a través de una fórmula que pasará de lo explícitamente cultural a lo implícitamente político, y muy próxima a la política desarrollada en las agregadurías culturales de las embajadas más importantes en Europa.

En cualquier caso, el Ministerio de Asuntos Exteriores se venía planteando, desde el mismo *Congreso de la Haya* en 1948, la conveniencia de que se comenzasen contactos con grupos de opinión europeístas de signo católico, y por tanto, a cuestionarse algún tipo de acercamiento a foros de discusión europea, que

introdujeran, desde un punto de vista favorable al Régimen, "la cuestión española" y propiciasen una progresiva aproximación a los organismos internacionales, intentando también una adaptación a la posición del Vaticano ante la unión europea.

Las distintas iniciativas propuestas, desde influir en los ámbitos del integrismo católico a las de concertarse con la *Unión Europea de Federalistas*, por unas razones y otras no habían prosperado. Ante esta circunstancia se abrió paso el apoyo a una iniciativa desarrollada en España, al servicio del Régimen y con apoyo oficial. El cambio de orientación por parte del Vaticano respecto al objetivo de su política en favor de la unión europea, en estos momentos, no había sido aún percibido.

En definitiva, entre el 21 y 31 de septiembre de 1953, en un ambiente de euforia por la firma de los Acuerdos de Madrid y el Concordato con la Santa Sede, se formaba en Madrid el Centro Europeo de Documentación e Información bajo la presidencia del Marqués de Valdeiglesias, cuyos objetivos eran enunciados de la siguiente manera:

"Afirmar, defender y divulgar una actitud europea que guarde fidelidad a los principios religiosos, morales y sociales del cristianismo.
Agrupar, en una entidad internacional, a todas aquellas fuerzas políticas y culturales europeas netamente cristianas.
Fomentar en los distintos países el interés por los problemas comunes que afectan, no sólo a las estructuras sociales, económicas y culturales de Europa, sino también al sentido íntimo de nuestra civilización.
Propugnar por una mayor comprensión y entendimiento entre los países europeos.
Servir, en estos momentos de crisis, de vehículo a los principios que constituyen los fundamentos de nuestra civilización cristiana.
Constituir una organización internacional capaz de estudiar y proponer soluciones a los problemas de toda índole que puedan afectar a Europa". (138)

Las relaciones establecidas en las reuniones de 1953 y 1954 contaron con el apoyo económico del Ministerio de Asuntos Exteriores, bien a través de partidas de la Dirección General de Relaciones Culturales, bien a través de los Fondos Reservados del Ministerio, fueron consideradas como satisfactorias tanto por el nivel de contactos establecidos como por el embrión de organización formado, por lo que en 1955 se decide dar el definitivo espaldarazo a la iniciativa, coincidiendo con lo que se presumía definitiva incorporación de España a la sociedad internacional. No olvidemos que este mismo año se pone en marcha, entre otras disposiciones, la Escuela de Funcionarios Internacionales.

La llegada a la Secretaría de Estado vaticana de Monseñor Montini (posteriormente Pablo VI) y el cambio en la opinión pública católica, no se había valorado en toda su dimensión. Incluso el apoyo diplomático del Vaticano a la Comunidad Europea de Defensa fue interpretado de forma continuista y no como una nueva forma de comprender a Europa no ya como una "Europe au delà des blocs", sino como una "Europe sans rivages".

El objetivo inicialmente marcado para el CEDI era impulsar desde una concepción cristiana el estudio de los problemas de Europa:

"(...) como creyentes inspirados en la doctrina de la Iglesia nosotros queremos defender contra los peligros de hoy, los peligros de un enorme mundo enemigo que amenaza con la lenta disolución de los países cristianos de Occidente." (139)

Su filosofía quedará claramente expuesta por parte de Alberto Martín Artajo, en la reunión del CEDI de 4 de septiembre de 1954 en Santander:

"El comunismo soviético ha partido Europa en dos, separando geográficamente, con su cinturón de fuego, su Oriente y su Occidente (...) Pero no ha sido esto lo peor en su diabólica obra de secesión: lo más grave es que ha escindido, además ideológicamente, a otros muchos países, ha desgarrado con su mentalidad clasista la entrañanacional de muchos pueblos, a la vez que apaga con el soplo gélido de su paganía el espíritu cristiano de Europa". (140)

Su finalidad, "galvanizar las iniciativas que tienden a un progresivo aumento de la actividad española en el mundo" se señalará expresamente tras su definitiva constitución en 1955. El sentido de las palabras del encuentro de Santander de 1953 debe ser considerado como su auténtica declaración de intenciones:

"Desea España que se restablezca en el continente el respeto a las grandes normas de convivencia cristiana, que hemos podido conservar con el esfuerzo de los siglos y que se hallan hoy abandonados por un amplio sector del mundo occidental, afectados por las consecuencias de un período de desviación ideológica".

El último empujón para su creación fue una decisión personal del propio Ministro de Asuntos Exteriores, Martín Artajo, que decidió habilitar una partida específica en los Presupuestos del Ministerio a favor del CEDI, con cargo a los créditos de la Dirección General de Relaciones Culturales.

Asimismo, se decidía que la secretaría del CEDI fuese ocupada por un Secretario de Embajada perteneciente a la Dirección General de Relaciones Culturales. Este cargo estaría desempeñado entre 1955 y 1962, entre otros, por Manuel García Miranda, por Emilio Martín y por Gonzalo Fernández de la Mora, uno de sus máximos animadores, y que curiosamente había sido uno de los encargados del diseño de la política cultural hacia Europa desde esa Dirección General. (141)

Desde el punto de vista de su financiación, destaca el hecho

de que el CEDI dispuso siempre de recursos económicos superiores a los que inicialmente se le habían concedido en los presupuestos. Por ejemplo, la cantidad recibida en el ejercicio 1956-57, no coincide con la cifra establecida en los Presupuestos del Estado para el mismo ejercicio. Mientras aparece reflejada una cantidad de 500.000 pesetas, el CEDI recibirá, según sus propios datos, 994.000 pesetas en diferentes conceptos. (142)

Estas circunstancias parecen responder al objetivo de coadyuvar el desarrollo de la organización fuera de España. Sin embargo, sus recursos no se limitaban únicamente a las aportaciones monetarias. El CEDI dispondrá de facilidades y apoyo público para la edición de folletos y libros. Tendrá, asimismo, a su alcance la posibilidad de emitir, desde Radio Nacional de España, programas hacia la Europa Central y dispondrá de otras ayudas provenientes de otros organismos públicos para la edición de una revista en varios idiomas.

Es importante poner de manifiesto en el capítulo económico que la partida presupuestaria del CEDI se mantendrá durante nuestro período de estudio inalterable en 500.000 pts. (capítulo 4º de los Presupuestos), junto a las partidas correspondientes al Instituto de Cultura Hispánica y al Instituto Hispano-Arabe de Cultura -su cuantía, evidentemente, fue sensiblemente menor a la de estos organismos-, en el epígrafe "para gastos de sostenimiento del Centro Europeo de Documentación e Información". (143)

Asimismo, recibirá ayudas provenientes de los fondos destinados a organización y preparación de congresos o bien se desviarán partidas presupuestarias de otros capítulos, no bajando

su importe en ningún ejercicio de las 150.000 Pts. Esta dotación extraordinaria estaría destinada a sufragar los gastos de las reuniones anuales celebradas por el CEDI.

La financiación se completará, a partir de 1958, con partidas de otros Ministerios, como Información y Turismo, y de la Secretaría General del Movimiento, alcanzando en los años sesenta una dotación de 500.000 pts. a cargo de cada Ministerio. Asimismo, recibirá -en una cuantía que no podemos precisar con exactitud-, ayudas económicas procedentes de particulares y de la banca privada.

Finalmente, merece destacarse el coste de los congresos anuales que reunían a partir de 1955, en El Escorial o el Valle de los Caídos, a unas cien personas, de las cuales, más de la mitad serían de fuera de España.

Por lo que concierne a la organización del CEDI, podemos señalar dos períodos distintos: el primero se iniciaría con la creación del CEDI en la reunión de Madrid de septiembre de 1953. En esta primera fase, el CEDI se articula en tres organismos: la Secretaría General, los Centros Nacionales y los Congresos. La Independencia de funcionamiento de cada Centro Nacional será consecuencia tanto del "modus operandi" ya aplicado por el Instituto de Cultura Hispánica, como de la petición expresa de Otto de Habsburgo. (144)

La Secretaría General sería la encargada de unificar la labor que llevan a cabo los distintos Centros Nacionales y de servir de nexo entre ellos. Sería la encargada de organizar los congresos anuales y las reuniones restringidas que preceden a

éstos. Teóricamente, se encargaría también del trabajo de intercambio de documentos y datos, de la publicación de un boletín semanal y de la edición de las actas de los congresos.

Asímismo, se tendrá siempre presente la creación de una revista, cuyo embrión sería unas páginas en los Cuadernos Hispanoamericanos, editado por el *Instituto de Cultura Hispánica*. No obstante, disensiones internas terminarán creando dificultades económicas que impedirán que la revista viera la luz.

Entre 1953 y 1956 se crearán centros nacionales en Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo y Suiza. Sin embargo, el único Centro que realmente tendrá vida propia será la sede de Madrid. Sobre el papel, estos Centros deberían repetir en un plano nacional la organización de la Secretaría General, en la práctica, pasaban a ser poco más que una elegante dirección postal.

Las dificultades para encontrar financiación en los respectivos países y la no disposición económica de Asuntos Exteriores para mantener el sostenimiento de otros grupos nacionales -no obstante desde Relaciones Culturales se habilitarán diferentes partidas que por diversos conceptos irían a sufragar algunas actuaciones puntuales-, irá haciendo languidecer la iniciativa fuera de España. Tan sólo las reuniones restringidas se celebrarán fuera de España.

Un segundo período se abre con la reunión celebrada en el "Chateau Zeil", en octubre de 1957 (145). En esta reunión se decidirá una reorganización del CEDI más acorde con la situación y asumiendo el fracaso en la coordinación de los grupos católicos europeos. Este hecho hará variar la estrategia del CEDI hacia

nuevos derroteros, intentando conseguir la creación de un "Instituto Europeo de Estudios Políticos". A través de él, se pretendía encarar con más realismo la situación internacional de la organización, y adaptar a ésta sus líneas de actuación. Sin embargo, la falta de apoyo económico alemán impedirá que llegue a constituirse oficialmente.

Se logrará, sin embargo, un cambio en los estatutos. Esta modificación pretendía conseguir para el CEDI una cobertura legal internacional, registrándose como asociación, según el derecho alemán. La sede internacional radicaría desde ese momento, al menos teóricamente, en Munich. El CEDI pasaba a definirse como "una institución internacional independiente de partidos" y los objetivos maquillados de la organización quedaban reflejados en el Art. 3º de los Estatutos:

"El CEDI persigue como fin agrupar en todos los países europeos las fuerzas activas dispuestas a defender en la vida pública los principios fundamentales de la cultura europea cristiana. A la realización de dicho fin, debe servir ante todo la cooperación permanente con las personalidades de la vida cultural, política y económica en los países europeos."

En lo que se refiere a los órganos del CEDI, se constituye una Asamblea General de los Miembros, un Comité de Dirección, un Consejo Internacional y una Secretaría General, al tiempo que se mantiene la organización de centros nacionales corresponsales. Se logrará, asimismo, la formación de consejos nacionales en Gran Bretaña, Holanda y Suecia. Por contra, desaparecerán los de Suiza, Luxemburgo e Italia.

Las modificaciones no resultaron, evidentemente, una catarsis en la organización. La única actividad visible seguía siendo los congresos internacionales celebrados anualmente en El

Escorial junto a las reuniones restringidas en diferentes países. En realidad, todo siguió estando como estaba.

Lo cierto es que el Ministerio de Asuntos Exteriores era consciente de las posibilidades concretas de actuación que ofrecía la nueva estructura y de la posibilidad cierta de perder parte del control sobre la organización. Relaciones Culturales era consciente de que el CEDI se trataba de una estructura interesante que permitía un diálogo fluido y el mantenimiento de unos contactos de forma permanente que era preciso mantener.

Sin embargo, el mayor problema que arrostró el CEDI fue la incapacidad para conseguir el apoyo económico de instancias públicas o privadas fuera de España. Frente a otras organizaciones transnacionales como el *Movimiento Europeo Internacional*, dotado con fondos de la *Campaña Europea de la Juventud*, con subvenciones de las organizaciones supranacionales europeas y de los propios países en que existía, el CEDI sólo estuvo dotado económicamente de forma oficial por la Administración española. (146)

No conseguirá despertar este tipo de interés en instancias públicas en otros países europeos ni impulsar la creación de centros afines con recursos propios en los otros países europeos -con excepción de la República Federal de Alemania, especialmente en la capital bávara, donde alcanzará un desarrollo muy notable-.

La consecuencia más importante es que el Secretariado Internacional recaería en España, rompiendo de este modo la idea inicial de crear centros corresponsales en Europa para, en un segundo momento, potenciar su dimensión internacional a través

de la creación de un "Instituto Europeo de Estudios Políticos" que ejerciera, desde un punto de vista católico, influencia ante determinadas instituciones nacionales y sobre todo ante los organismos regionales europeos.

En segundo lugar, el intento de atraer grandes figuras de renombre internacional hacia los principios enunciados levantaba pocas pasiones en Europa, y en muchas ocasiones este interés escondía intereses particulares o personales. No obstante, la consecución de apoyos internacionales al Régimen, tanto en un plano europeo como en los diferentes planos nacionales, fue importante. Cooptó para la presidencia al Príncipe Otto de Habsburgo y entre sus miembros se encontraran algunos ministros y exministros de países de la Europa Occidental como el alemán Von Merkatz o los franceses Edmond Michelet o Michel Debré; diputados en los Parlamentos Nacionales como Richard Jaegger; militares como los generales Eberbach y Revers o periodistas de prestigio como Paul Lessourd, Vittorio Veronesse, Vittorio Querel, etc.

Lo cierto es que se otorgó una gran importancia al cuidado de las relaciones humanas y a los contactos personales. Según afirmaciones del Secretario General del CEDI en los años sesenta, el Conde Georg von Gaupp-Berghausen:

"Muchos acontecimientos en la práctica política se deben a estos contactos humanos, que duraron una o dos décadas (...) gracias a estas relaciones, que en parte fueron auténticas amistades, se ha podido realizar una actividad muy favorable al mutuo entendimiento entre los pueblos europeos. Y aunque oficialmente estos éxitos no aparecieron bajo el nombre del CEDI, se sabía muy bien a quién eran debidos". (147)

Basándose en estas relaciones, el CEDI se mostrará muy útil en el apoyo puntual a cuestiones muy concretas surgidas en las

Asambleas de las organizaciones regionales europeas respecto a España. Sin embargo, su principal aportación a la política exterior española en Europa fue su labor de "marketing". Posibilitó un ámbito de relación permanente para muchos conservadores europeos que encontraron en la España de Franco aquella "sana conciencia de Occidente" que consideraban en trance de desaparición en sus propios países.

En esta dirección, la labor del CEDI emerge con meridiana claridad: ya que en Europa no existía una organización eficaz entre las fuerzas "sanas" de Europa, era necesaria una organización capaz de coordinar todos los movimientos europeos de signo católico y que estableciera relaciones con otras fuerzas anticomunistas afines, con el objetivo de crear una "kommintern católica" de la que el CEDI sería el núcleo.

No debe causar extrañeza, por tanto, que el CEDI se definiera a sí mismo como:

"(...) la única asociación internacional de carácter político al servicio de lo que se ha llamado el "orden tradicional". Hay internacionales políticas de ideología marxista. Otras que están animadas por el libre pensamiento o la francmasonería; una hay que coordina más o menos a las fuerzas europeas de la democracia cristiana. El CEDI agrupa núcleos nacionales de pensadores y hombres de Estado que comulguen con los principios tradicionales del Derecho Público cristiano, siempre con la vista fija, por supuesto, en las realidades del presente, en el conocimiento de que el pasado es pasado y que no retorna con sus mismas características". (148)

Su ideario va a responder, en consecuencia, a un compromiso católico e integrista, entendiendo por él la persistencia en la fe tradicional y la voluntad de traducir de forma directa e inmediata la actitud religiosa, mezclándola, además, con los signos de identidad del pasado.

Su reaccionarismo visceral se expresará a través de la utilización de una terminología proveniente de otras épocas, enriquecido y actualizado con contenidos inherentes a algunos de los demonios particulares del integrismo católico. Bajo la expresión "francmasonería" se hacía referencia, en tono despectivo, a "los católicos liberales demasiado timoratos frente al comunismo". (149)

En su opinión "la Europa de posguerra fue el resultado del acuerdo de la masonería con las fuerzas católicas en busca de la estabilidad político-social". Como se puede observar, sus planteamientos se alejaron progresivamente de la visión de unión europea que fue diseñando la Santa Sede y, sobre todo, de su valoración del papel de la Iglesia en la escena internacional.

En realidad, pretendían impulsar una catarsis del pensamiento católico europeo en el sentido de un cambio de valores por parte de los "otros" cristianos europeos, una auténtica reacción que supusiese la vuelta con el catolicismo tradicional. Sus planteamientos, próximos a los de una "Europa cerrada", sólo tenían razón de ser desde el punto de vista de la defensa de la civilización occidental frente al comunismo.

Ante semejante discurso, al CEDI y a sus inspiradores españoles no les quedó sino comprobar, con una cierta nota de amargura, cómo era inviable una rápida homologación con la democracia cristiana de Europa Occidental, a pesar de que, como afirmaban "la ideología política vigente en España estaba muy próxima a la de los socialcristianos bávaros y al MRP francés".

Por otra parte, como no podía ser de otra manera, el CEDI mantendrá un planteamiento próximo al de la "Europa de las

patrias", invocado por el general De Gaulle:

"Las naciones, como grandes corrientes vitales que recorren la historia, son los instrumentos que utiliza la Providencia para promover el bienestar y el progreso de la Humanidad. Es fundamental respetar la esencia de esas naciones, su total independencia y su plena soberanía, que sirven al destino particular de cada una de ellas, al igual que todas ellas unidas forman la gran comunidad internacional que encontrará en su variedad, la riqueza y el estímulo necesario para su protección." (150)

Ante todo, se pretendía articular intelectualmente el mantenimiento a ultranza de la independencia y soberanías nacionales, en la esencia de la doctrina católica. Para ello se tratará de encontrar en las encíclicas papales el respaldo de la autoridad pontificia. En esta dirección, Gonzalo Fernández de la Mora afirmará en una de sus reuniones:

"(...) a Europa hay que hacerla sin quebrar esas piezas maravillosas que no han podido definirse nunca, pero que se sienten estremecidamente (...), habrá que hacerla con ánimo de taraceador y orfebre, engastando y ensamblando; habrá que hacerla poéticamente, concertando y entrelazando las patrias". (151)

Lo cierto es que se defenderá una postura pura y simplemente política de acuerdo con las necesidades internacionales del Régimen español. Su discurso e ideario, en definitiva, serán tan inamovibles como los "Principios Fundamentales del Movimiento":

"Frente a la decadencia y el caos de la época moderna, numerosos grupos de intelectuales y de políticos han reaccionado, iniciando en Italia, Francia, Alemania, Austria, Holanda y varios otros Estados una labor restauradora de los conceptos cristianos sobre los que se estructura la cultura occidental. Con este movimiento tratan de revalorizar la ideología política cristiana cuyo desarrollo ha sido no sólo perturbado gravemente sino tergiversado por un sin número de doctrinas subversivas como consecuencia de los cataclismos sociales y económicos que han originado la gravísima crisis ideológica en que actualmente se debate el mundo".

"Convencidos de la urgente necesidad de restaurar el espíritu cristiano en las actividades políticas nacionales sino también en las relaciones

internacionales sus defensores han creado ya varios centros: unos independientes y otros en contacto directo con sus respectivos gobiernos. Consideran que en el plano internacional, uno de los medios más eficaces para lograr una comprensión y estudio de los problemas comunes es la propagación y perfeccionamiento de los intereses que los animan". (152)

Sus posiciones ante la unidad de Europa puede resumirse en las siguientes notas:

- La necesidad absoluta de entendimiento lo más completo posible entre Francia y Alemania.

- La insuficiencia evidente de los proyectos de integración y de construcción europea elaborados en Estrasburgo y posteriormente en Bruselas.

- la urgencia de la creación de un ejército europeo en la cual la integración debe realizarse, notoriamente, en los escalones más elevados.

- La importancia vital para el futuro de Europa de promover la revitalización inmediata de una Europa nueva sobre la base de principios cristianos. Es decir, fidelidad a los principios cristianos que, histórica e ideológicamente, han configurado a Europa.

- Respeto a las nacionalidades que forman Europa.

Muy significativas son, en este contexto, diversas declaraciones de destacados miembros del CEDI, como el barón Von der Heydte quien, en carta al Ministro de Exteriores al final de su primer viaje a España, concluía diciendo:

"(...) no sólo las sesiones del CEDI, sino toda la estancia en España fue para mí una experiencia única: he visto por primera vez un país que vive de la fe y con la fe informa su política; espero que este país será para una Europa sin fe o, por lo menos, con una fe débil, estímulo, ejemplo y base. España es la conciencia católica de Europa." (153)

Las actuaciones de sus miembros más cualificados en apoyo de las pretensiones y de los intereses del Régimen de Franco, serían notorias ante el Consejo de Europa o la Asamblea Parlamentaria Europea, matizando o deteniendo maniobras de la oposición antifranquista y de la izquierda europea.

A este respecto, sin embargo, es necesario no perder de vista que entre los representantes nacionales a las Asambleas Parlamentarias Europeas que apoyaron tesis favorables a los intereses del Régimen de Franco, no eran todos de una ideología integrista, sino que pesaban otros elementos como la valoración estratégica de España o bien consideraba perjudicial para los intereses generales de Europa Occidental posiciones de extrema dureza contra la dictadura española.

No debe ignorarse que el CEDI conseguirá abrir canales de comunicación con determinados ambientes institucionales que permitirán la modificación de algunas actitudes hacia la España de Franco. España será considerada como un oasis en medio de una Europa que se percibía en estos círculos conservadores e integristas como acosada y desestabilizada por movimientos y tendencias subversivas. En líneas generales, el CEDI se esforzará por reafirmar cuatro ideas esenciales:

- 1- España es un país cuyo régimen va "progresivamente evolucionando hacia una forma más democrática y representativa".
- 2- España es geográfica y culturalmente una parte esencial de Europa y sería absurdo prescindir de España al producirse la unidad continental.
- 3- A pesar de que el Régimen español no tiene un carácter

todo lo representativo que exige el patrón democrático del Consejo de Europa, es un régimen en el que hay libertades individuales y un orden de Derecho que considera al hombre como portador de valores cristianos.

4- Respecto a Europa Occidental, España puede y debe ser incluida en lo político, en lo económico y en lo militar.
(154)

Es interesante destacar, asimismo, que el CEDI facilitará la mejora de las relaciones bilaterales con algunos países europeos, como en el caso de Alemania Occidental a partir de 1955. Al CEDI pertenecieron destacadas figuras que procedían de las elites políticas conservadoras de la República Federal de Alemania, fundamentalmente pertenecientes a la CSU bávara.

Otra función que cumplirá a la perfección fue dar la imagen de haber roto el aislamiento y de que España mantenía unos contactos de alto nivel con Europa en un clima de entendimiento político y armonía ideológica, al tiempo que intentaba potenciar su propia imagen ante los visitantes extranjeros en los sucesivos congresos internacionales al acaparar una gran cobertura por parte de los medios de comunicación, dando la impresión de tener una gran influencia tanto en la política interior como en la política exterior española.

Estos factores acabarán convirtiendo al CEDI en el portavoz del europeísmo oficial del Régimen franquista en el exterior. Sin embargo, la realidad era que tendrá el papel de contrarrestar o cuando menos, aminorar el impacto de los grupos de la oposición interior que utilizaban a Europa como pantalla para sus actividades antifranquistas.

La llegada de Fernando María Castiella resultará un golpe sensible en la evolución del CEDI. No sólo supondrá la pérdida de parte de sus recursos económicos, sino que chocará con la nueva política que se quería desarrollar hacia Europa desde el Palacio de Santa Cruz. Una política menos retórica y con más estilo en sus formas y contenidos. Ante este cambio de timón, en ocasiones, se llegará a considerar, por parte del nuevo equipo al frente del Ministerio, al CEDI como una herencia del anterior Ministro. Ni la realidad internacional de España era la misma en 1952 que en 1957, ni la realidad europea tampoco. (155)

En la particular valoración de su actuación, sobre todo desde 1959, el CEDI siempre consideró que:

"(...) cumplió su cometido y aún lo transpasó al facilitar los contactos pero no encontró la voluntad política necesaria para desarrollar la labor para la cual fue constituido",
"Carecimos de interlocutor político español, de una exacta conciencia de nuestras posibilidades reales y, a la vez, del suficiente conocimiento de los aires del tiempo que vivíamos, más propicio que nunca a la indebida ingerencia en cuestiones internas que desde fuera habitualmente se desconocen". (156)

Como corolario, pensamos que el CEDI fue el fruto de una forma de comprender determinado tipo de acción exterior en consonancia con las líneas establecidas a partir de la creación del *Instituto de Cultura Hispánica*, que surgió con voluntad de constituirse en instrumento para la organización tanto de un grupo de opinión favorable a la España de Franco en Europa que coadyuvara la inserción internacional del Régimen, como afirmación de un movimiento católico integrista de fuertes tendencias antidemocráticas en los países de la Europa Occidental.

El CEDI será, asimismo, expresión de las limitaciones de un

período en que el voluntarismo suplía la reflexión intelectual, marcando diferencias entre el fundamentalista pensamiento católico español y el democrático pensamiento democristiano desarrollado en la Europa de posguerra.

En este sentido, no cabe duda de que el *Centro Europeo de Documentación e Información* fue, tanto en sus objetivos y discurso como en su organización y en sus actuaciones, el más depurado ejemplo del "europeísmo oficial" y de la actuación internacional del nacional-catolicismo en Europa desde instancias oficiosas.

Notas al CAPITULO III.

1. MORENO, A. "Europeísmo y nacionalismo en España" en De Blas, A. (Dir.) Diccionario sobre nacionalismo Madrid, Tecnos, (en prensa)
2. Sobre estos aspectos vid. PEREIRA, J.C. y MORENO, A. "La Spagna franchista di fronte al processo di costruzione europea" en Storia delle Relazioni Internazionali vol. 1991/1 (1991) pp. 53-88. y MORENO, A. "La idea de Europa en el primer franquismo: el desarrollo de un Europeismo oficial en la década de los cincuenta" en Actas del I Congreso de Cultura Europea, Pamplona, Ed. Aranzadi, 1992 pp. 206-223.
3. Entre otros muchos vid. DIAZ, E. El pensamiento español en la era de Franco, Madrid, Tecnos, 1983; FERRARY, A. El franquismo: minorías políticas y conflictos ideológicos 1936-1957 Pamplona, Eunsa, 1993; HERMET, G. Los católicos en la España de Franco, vol. I "Los actores del juego político"; vol. II "Crónica de una dictadura" Madrid, CIS-Siglo XXI, 1985 y 1986; MAINER, J.C. "La Segunda Guerra Mundial y la literatura española: algunos libros de 1940-1955" en GARCIA DELGADO, J.L. (Ed.) El primer franquismo. España durante la Segunda Guerra Mundial, Madrid, Siglo XXI, 1989 pp. 244-268; MARSAL, J. F. Pensar bajo el franquismo. Intelectuales y política en la generación de los cincuenta Barcelona, Península, 1980; PESAMAR, G. Historiografía e ideología en la potguerra española: la ruptura de la tradición liberal Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 1991; PESAMAR, G. "Oligarquías y clientelas en el mundo de la investigación científica: el Consejo Superior en la Universidad española" en CARRERAS, J.J. y RUIZ CARNICER, M.A. (Eds.) La Universidad española bajo el Régimen de Franco (1939-1975) Zaragoza, Institución Fernando el Católico. 1991 pp. 305-340; SAEZ ALBA, A. La Asociación Católica Nacional de Propagandistas. Reproducción y métodos de la derecha permanente; París, Ruedo Ibérico, 1974; TUSELL, J. Franco y los católicos. La política interior española entre 1945 y 1957, Madrid, Alianza, 1984.
4. TUÑON DE LARA, M. España bajo la dictadura franquista T. X de la Historia de España dirigida por... Barcelona, Labor, 1981 p. 232.
5. PESAMAR, G. Historiografía... p. 82.
6. Vid. GARCIA PEREZ, R. "La idea de la "Nueva Europa" en el pensamiento español de la inmediata posguerra 1939-1944" en Revista del Centro de Estudios Constitucionales nº 5 (1990) pp. 203-240.

7. PESAMAR, G. Historiografía... pp. 100-109. Asímismo vid. RUIZ CARNICER, M.A. "La idea de Europa en la cultura franquista 1939-1962" en Aubert P. y Sandoica, E. (Dir.) España y Europa, Madrid, Síntesis, (en prensa).
8. Cfr. MORENO, A. "Algunos aspectos sobre la unidad europea en la bibliografía española de 1945 a 1962" en Hispania, vol. L/III nº 176 (1991) pp. 1453-1473. La reflexión sobre el "problema de Europa" no es, sin embargo, exclusivamente española. Los *Rencontres Internationales* celebrados en Ginebra desde 1946 abordan con especial insistencia esta cuestión y muestran la confusión y desorientación existentes entre la intelectualidad española. Denotan, asímismo la existencia de un enorme pesimismo ante el futuro incierto del Viejo Continente. La primera reunión estudio "el espíritu europeo" y se desarrollo del 2 al 14 de octubre de 1946 y participaron entre otros Denis de Rougemont, Georg Luckács, Karl Jasper, Julien Benda, Hernri Brugmans o Salvador de Madariaga. Sus actas serán publicadas en España de forma intermitente. Especial interés por lo que a España se refiere la publicación de la reunión de 1956 (Europa y el mundo de hoy, Madrid, Guadarrama, 1959. Presentación a cargo de RIDRUEJO, D. "La Europa que puede acontecer" pp. 4-55)
9. GOMEZ ARBOLEYA, "Posición y ámbito del problema de Europa" en Revista de Estudios Políticos nº 58 (1951) pp. 122.
10. CONDE, F.J. Sobre la situación actual del europeo Madrid, Publicaciones españolas, 1949 pp. 79-80; Publicado también, en lo fundamental, bajo el mismo título en Revista de Estudios Políticos nº45 (1949)
11. DOUSSINAGUE, J. E. "Actualidad de la tradición diplomática de España" Conferencia inaugural del Curso 1948-49 de la Escuela Diplomática, Madrid, 1949. pp. 48-49. Sobre la decadencia de Europa vid. LLORCA, C. Europa, ¿en decadencia? prólogo de Pedro Laín Entralgo, Madrid, Prensa Española, 1949. Para Llorca Europa se afirma por la afirmación del hombre frente a la masa respresentación de lo asiático (pp. 121 y ss.)
12. DIAZ, E. Op. cit. pp. 42-60
13. CALVO SERER, R. "España, sin problema" en Arbor nº 45-46 (1949), recogido en el libro del mismo título publicado en Madrid, Rialp, 1949 pp. 111. Del mismo autor, asímismo vid. "Una nueva generación" en Arbor nº 24 (1947).
14. ARAGONESES, J.E. "Aspecto positivo de la integración de España en Europa" en Nuevos Equipos nº 3 (1952) pg. 17.
15. CALVO SERER, R. Teoría de la Restauración Madrid, Rialp, 1952 pp. 227-230. Para justificar esta visión, se difundirán trabajos de determinados ensayistas extranjeros

de ideología normalmente católico conservadora como Christopher Dawson o Wilhem Ropke, que publicarán diversos artículos en Arbor y en la tradicionalista Punta Europa desde su creación en 1956. En su difusión tendrá un importante papel la Editorial Rialp con su colección "Biblioteca del pensamiento actual" y la Editora Nacional en su colección "O crece o muere", todo ello en manos de hombres próximos a la Obra, principales valedores de la visión integrista de la Historia de España.

16. Sobre Laín Entralgo vid. LAIN ENTRALGO, P. España como problema Madrid, Aguilar, 1956. 2 vols. y del mismo autor La Universidad, el intelectual y Europa Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1950; y, Descargo de conciencia (1930-1960) pp. Madrid, Alianza, 1989 pg. 287 y ss. Acerca de Ridruejo vid. RIDRUEJO, D. Escrito en España Madrid, G. del Toro, 1976. pp. 427-453. En este contexto, el tema de Europa era una forma de volver al debate acerca de la europeización de España y una forma de recuperación e integración de una parte importante de la tradición filosófica y política del liberalismo, y por lo tanto, suponía una confrontación con los que veían en la aproximación a Europa precisamente un riesgo de pérdida de nos recuperados valores españoles, admitiendo sólo la posibilidad de una integración en la medida en que Europa empezara a participar de su cosmovisión integrista española. La mayor aportación de este grupo era la consideración de Europa como redimidora de los viejos problemas españoles, como la solución y la esperanza de viejas carencias históricas, idea y sentimiento que calará fuertemente en la sociedad española. Es preciso destacar que esta línea de razonamiento vuelve a encontrarse en los años sesenta, cuando Manuel Fraga, ministro ya de Información y Turismo aboga por europeizar España ante la existencia de un problema de España, aunque esta situación debía ser compatible con el "mantenimiento de la especificidad política española" (Vid. al respecto, FRAGA IRIBARNE Horizonte Español. Editora Nacional, 1965 "España y Europa" pp. 65-103). Estos planteamientos ya fueron avanzados en 1962, coincidiendo con la publicación de un número monográfico de la revista Arbor sobre "España y la unión europea" (Vid. del mismo autor "Forma política de la unidad europea" en Arbor nº 201-201 (1962) pp. 7-40).
17. Vid. DIEZ DEL CORRAL, L. El rapto de Europa, Madrid, Alianza, 1974 pp. 348-358 y MARIAS, J. "El pensamiento europeo actual y la unidad de Europa" en Revista de Estudios Políticos nº 58 (1951) pp. 31-47. Asimismo, vid. MARIAS, J. Una vida presente. Memorias vol. 2 "1951-1975" pp. 65-77.
18. FRANCO, F. Pensamiento político de Franco vol. I, Madrid, Ed. del Movimiento, 1975 pp. 358.
19. Oficina de Información Diplomática (OID) Despacho de la Agencia France Press "comentario emitido el día 15 por

Radio Nacional. Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE)
Renovado (R) Oficina de Información Diplomática Leg. R-3374
E.4.

20. FRANCO, F. op. cit. vol. I pp. 432
21. GIMENEZ CABALLERO, E. La Europa de Estrasburgo. Visión española del problema europeo Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1950 pp. 24. Sobre el nacionalismo cultural español y la interpretación católico integrista de la Historia de España vid. FOARD DOUGLAS, W.E. Ernesto Giménez Caballero. Estudio sobre el nacionalismo cultural hispánico en el siglo XX Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975.
22. COSA, J. de la. (CARRERO BLANCO, L.) España ante el mundo. Proceso a un aislamiento Madrid, Ediciones Idea, 1950 p. 43.
23. FERNANDEZ DE LA MORA, G. Introducción al libro de SIERRA NAVA, J. El Consejo de Europa Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1957 p. XIX.
24. MARTIN ARTAJO, A. "Cristianismo y Comunidad Internacional" separata de la Revista de Estudios Políticos nº 93 (1957) p. 21.
25. GIMENEZ CABALLERO, E. op. cit. p. 91.
26. Vid. al respecto "Principios de política española. Comentarios a los cuatro primeros principios del Movimiento" en Política Internacional, nº 40 (1958) pg. 7-89; FERNANDEZ DE LA MORA, G. "La política exterior de España" en El nuevo Estado español. Venticinco años de Movimiento Nacional 1936-1961 Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1961 pp. 65-92; TORRES BERNARDEZ, S. "La participación española en la organización de Europa. Dificultades, realizaciones posibilidades" en Política Internacional nº 35 (1957) pp. 153-174.
27. Un excelente resumen de estos argumentos, en perspectiva, se encuentra en La Sociedad de Estudios Internacionales y Coloniales. "Veinte años de labor por la paz y la justicia universal y por España. Selección de declaraciones, programas y propuestas, con sucinta nota de sus actividades, organización y composición 18 de enero de 1934-19 de enero de 1954, Madrid, 1955, pp. 58 -107. Asimismo, vid. PRAT BALLESTER, J. La lucha por Europa Barcelona, Instituto de Estudios Europeos, 1952. pp. 254-263.
28. VIÑAS, A. "La política exterior española en el primer franquismo" en Cuenta y razón nº 6 (1982) pp. 76.

29. Vid. al respecto, los trabajos de ARENAL, C. del La teoría de las Relaciones Internacionales en España, Madrid, International Law Association. Sección Española, 1979 pp. 51-113 y PEREIRA, J.C. "Reflexiones sobre la Historia de las Relaciones Internacionales y la Política Exterior Española" en Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea nº 8 (1987) pp. 276-280.
Vid., asimismo, TRUYOL SERRA, A. La teoría de las Relaciones Internacionales como sociología Madrid, Espasa Calpe, 1957; AGUILAR NAVARRO, M. Derecho Internacional Público, vol. II "Las formas históricas de la organización internacional" Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1952; LUCAS VERDU, P. "Algunas consideraciones sobre los partidos políticos y grupos de presión en la comunidad internacional" en Revista Española de Derecho Internacional nº 3 (1955); LEGAZ LACAMBRA, L. "La sociedad internacional como realidad sociológica" en Cursos y Conferencias vol. I Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales 1956; MIAJA DE LA MUELA, A. De la utopía federal a las organizaciones internacionales Madrid, Temis, 1959.
30. Hablando de la creación del Instituto de Estudios Políticos (IEP), S. Payne escribirá: "Diez años más tarde (1949) bajo su tercer director, un socialista converso llamado Francisco Javier Conde, el Instituto se convirtió en un centro donde se cultivaba un cierto liberalismo encubierto bajo apariencia de fascismo en el que se combatía el clericalismo reaccionario" (PAYNE, S. Falange, historia del fascismo español París, Ruedo Ibérico, 1972 pp. 172). El primer curso se desarrollará entre 1949 y 1950 con la participación entre otros de Laín Entralgo, Marías, Conde, Paredes Marco, Ramiro Rico, Giménez Caballero, etc. Las ponencias del mismo fueron publicadas en la Revista de Estudios Políticos durante 1951. El director del Seminario fue Francisco Javier Conde actuando secretario Enrique Gómez Arboleya vid, al respecto, "Programa del Seminario sobre Europa" Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1949 y sobre el propio IEP. "Instituto de Estudios Políticos" Madrid, 1952.
31. En Revista de Política Internacional cabría destacar MARTIN ARTAJO "Europa ante el mundo atlántico" (nº 32, agosto 1957); MOSTAZA, B. "Economía de la actualidad europea" (nº 10, abril-junio, 1952); "La Europa regional de Estrasburgo y la auténtica Europa continental" (nº 12 octubre-diciembre 1952); ORTIZ ARMENGOL, P. "La unión europea" (nº 1 enero-marzo, 1950); TORREHERMOSA, Marqués de "Los planes económicos europeos" (nº 3, julio-septiembre, 1950); F. A. "El plan Schuman: la CECA primer paso hacia una auténtica integración europea" (nº 8, diciembre 1951); FUENTES IRUROZQUI, A. "El Mercado Común" (nº 31, mayo 1957); GARCIA ARIAS, L. "La Comunidad Europea de Defensa" (nº 10, abril-mayo 1952); KUTZINGER, K. W. (nº 10 enero-febrero, 1960); OYARZUM, R. "El Consejo de Europa" (nº 5, enero-mayo 1951); "Etapas de la integración europea: El Consejo de Europa y el plan Schuman" (nº 11, junio-

septiembre, 1952); RAMOS GALINDO, F. "Actividades y perspectivas del Consejo de Europa" (nº 24, octubre-diciembre, 1954).

32. Entre los trabajos publicados en la Revista Española de Derecho Internacional (REDI) se pueden destacar los de AGUILAR NAVARRO, M. "Propaganda, opinión pública y orden internacional" (vol. X, nº 2-3, 1948); CARRILLO SALCEDO, J. A. "Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CECA" (vol. XI nº 3, 1958); MORAN, F. "Génesis y desarrollo de la Comunidad Agrícola Europea hasta la conferencia de París de 16 de marzo de 1953" (vol. VI nº 1-2, 1953); QUINTANO RIPOLLES, A. "La protección de los Derechos Humanos" (vol. VII, nº 3, 1953); CARRILLO SALCEDO, J.A. "La figura del abogado general en las Comunidades Supranacionales Europeas: naturaleza jurídica y función" (vol. XII nº 1-2, 1958); MARIN LOPEZ, A. "El Mercado Común y la independencia de los Estados" (vol. XI, nº 1-2, 1958).
33. Sobre las actividades de la Escuela Diplomática vid. TOGORES, L.E. y NEILA, J.L. La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992) Madrid, Escuela Diplomática, 1993. Especialmente el apéndice 26 "Repertorio de Memorias de alumnos españoles en la Escuela Diplomática" pp. 555-566.
34. Cfr. Archivo Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (ACFEME) Fondo Asociación Española de Cooperación Europea (FAECE) Caja 2.(1954) y Caja 1 (1955). Vid. al respecto las memorias de ALVAREZ DE MIRANDA, F. Del Contubernio al Consenso, Barcelona, Planeta, 1985 pp. 17-31; y, TIerno GALVAN, E. Cabos sueltos Barcelona, Bruguera, 1981 pp. 202-221.
35. BARCIA TRELLES, C. Los escabrosos caminos de la Europa posbélica, Santander Publicaciones de la UIMP, 1956 pp. 54. y del mismo autor "Europa ante el trance de su integración" en Política Internacional nº 20 (1954) pp. 25-26. Entre sus numerosos artículos publicados en Política Internacional sobre el tema de Europa destacaríamos "Mito y realidad del europeísmo" (nº 40 diciembre 1958); "El problema de la integración europea" (nº 14 abril-junio 1953); "Europa sin pacto atlántico" (nº 1 marzo 1950); "Polémica en torno al neoaislacionismo europeo" (nº 2 abril-junio 1950).
36. CORDERO TORRES, J. M. Relaciones exteriores de España. Problemas de la presencia española en el mundo Madrid, Ed. del Movimiento, 1954 pp. 233-234.
37. CORDERO TORRES, J. M. "Diversas áreas para la unidad económica europea. Consideraciones desde el punto de vista de la política económica mundial" en La unidad económica europea vol.II Madrid, Estudios Económicos Españoles y Europeos, Madrid, 1952 pp. 453.

38. Dirección General de Política Exterior. Dirección de Europa, Nota Informativa: "España ante la política de integración europea" Madrid, 17 de enero de 1961. AMAE Leg. R-10.123 E. 4. Vid. sobre esta cuestión PEREIRA, J.C. y MORENO, A. "El franquismo ante la integración europea: el europeísmo oficial" en Aubert P. y Sandoica, E. (Dir.) España y Europa, Madrid, Síntesis, (en prensa).
39. Vid. ULLASTRES, A. Discursos y declaraciones, 1957 Madrid, Oficina de Publicaciones del Ministerio de Comercio, 1958, pp. Tesis de M^a Eugenia
40. En la realización de este punto concreto nos ha sido muy útil la colaboración prestada por Don Manuel Ortuño que amablemente nos facilitó una copia de un manuscrito original donde se hallan contenidos los anteriores informaciones junto a reproducciones de documentos oficiales: ORTUÑO MARTINEZ, M. Juventud y europeísmo en la época de Franco. Una experiencia personal (1948-1956) 465 pp.
41. ORTUÑO, M. "Europeos de Europa" en Nuevos Equipos nº 1 (1951) pp. 3-12.
42. Editorial "Nuestro europeísmo" en Nuevos Equipos nº 7 (1953) pp. 5-6.
43. AMAE Leg. R-3368 E. 6 Nota de la OID "Semana de Estudios Europeos celebrada en Barcelona" julio 1952.
44. Vid. BENEYTO, J. "Solis, con Europa y la cristiandad" en Razón Española nº 44 (1990) pp. 328-331. Sobre las actuaciones de Solis en esta dirección y las conversaciones mantenidas con Asuntos Exteriores respecto al Comité Internacional para la Defensa de la Civilización Cristiana (mayo-diciembre, 1961) es interesante ver AMAE Leg. 6551 E-29.
45. GOMEZ ARANDA, L. El sindicalismo hoy, Madrid, Ed. del Movimiento, 1959 pp. 23 y ss.
46. GAY RUIDIAZ, J. Presentación del ciclo de conferencias sobre las Comunidades Europeas en el X aniversario del Plan Schuman en Europa a los diez años del Plan Schuman Madrid, Ed. del Movimiento, 1960 pp. 4.
47. La actuación en el ámbito editorial se realizará a través de la colección "Nuevo Horizonte" a través del Departamento de Prensa de Delegación Nacional de Organizaciones del Movimiento y en un momento posterior por el Servicio de Estudios de la Vicesecretaría Nacional del Movimiento. Europa a los diez... op cit; Ante el Mercado Común Europeo (1961); Europa a la vista (1962); La opinión pública en las Comunidades Europeas: España y el Mercado Común (1965); Negociación España-Mercado Común (1967).

48. Sobre estas actividades vid. Castan Vazquez, J. M. "La Universidad Europea" en Arbor nº 201-202 (1962) pp. 157-172.
49. Vid. MORENO, A. "Reacción del nacional-catolicismo ante los inicios de la construcción europea: la constitución del europeísmo oficial" en TUSELL, J. GIL PECHARROMAN, J. MONTERO, F. Estudios sobre la derecha española contemporánea Madrid, UNED, 1993 pp. 627-642.
50. WHEATON, M.A. "Political Parties and Government Decision-Making" en HAYWARD, J.E. y BERKI, R.N. (Eds.) State and Society in Contemporary Europe New York, Saint Martin's Press, 1979 p. 43.
51. Vid. DURAND, J.D. L'Europe de la démocratie chrétienne Bruxelles, Editions Complexe, 1992 pp. 57-89. Sobre el papel de las internacionales de partidos vid. PORTELLI, H. "Le role des internationales des partis dans les relations internationales depuis 1945" en Relations Internationales nº 40 (1984) pp. 67-85.

Resultados electorales de la Democracia cristiana en Europa

(*)	Belgica	Holanda	Alemania Occ.	Austria	Italia
1945				49,8	
1946	42,5	51,5			32,5
1948		53,4			48,5
1949	43,5		31,0	44,0	
1950	47,5				
1952		48,9			
1953			45,2	41,3	40,1
1954	41,1				
1956		50,0		46,0	
1957			50,2		
1958	46,5				42,4
1959		49,1		44,2	
1961	41,5		45,3		

(*) datos en % Resultados en Elecciones parlamentarias

 Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados en The Economist 12/11/1991.

52. WHEATON, M.A. Art. cit. p. 46. Asimismo, vid. The Economist 12/11/1991.
53. HERMET, G. Los católicos... vol I. "Los actores del juego político" pp. 149-151 y vol II "Crónica de una dictadura" pp. 283-296. En sentido parecido se expresa Valerie Giscard D'Estaing.

54. En este sentido, Herrera Oria reanudará sus contactos con la democracia cristiana italiana en 1945, entrevistándose en Italia con Fanfani, Dossetti, de Lucca, Maritain y con altas jerarquías eclesásticas como el cardenal Tisserand y Gille. En esta dirección vid. SAEZ ALBA, A. La Asociación Católica de Propagandistas. Reproducción y métodos de la derecha permanente París, Ruedo Ibérico, 1974 pp. 64 y ss. Sobre el pensamiento y actitud de Angel Herrera vid. SANCHEZ JIMENEZ, J. El cardenal Herrera Oria. Pensamiento y acción social Madrid, 1986.
55. DURAND, J.D. Op. cit. pp. 123 y ss.
56. Sobre esta polémica interesa ver BOTTI, A. Cielo y dinero Madrid, Alianza, 1992 pp. 166-174. No es únicamente el hecho de recibir distintas denominaciones sino que con estas se pretende responder a su origen y ámbito. En este sentido Botti distingue dos enfoques. El primero en el que el nacional-catolicismo es valorado "como teología y su función en la Iglesia" y un segundo, "como ideología y su función en el régimen de Franco". Por razones obvias nos centraremos en el primer plano. Existen, al respecto diferentes interpretaciones: para Raul Morodo es el ámbito de encuentro entre el fascismo y el catolicismo (MORODO, R. Los orígenes ideológicos del franquismo: Acción Católica Madrid, Alianza, 1985; Guy Hermet lo describe como ideología política que arranca del tradicionalismo y que encuentra su continuidad ideológica en el Opus Dei (HERMET, G. Op. cit.); Para Tusell es el término adecuado para definir una toda una época y calificar una situación e identifica al colaboracionismo con el poder como la actitud de los católicos españoles con respecto a la política a lo largo del siglo XX habiendo, en el caso del franquismo, ejercitado un cierto derecho de veto frente a las tendencias más totalitarias del Régimen (TUSELL, J. Los católicos... op. cit.; para Valls Montes es antes que nada la ideología del Régimen franquista y como tal es transmitida en consecuencia por el aparato ideológico del Estado (VALLS, R. "Ideología franquista y enseñanza de la historia en España" en FONTANA, J. España bajo el franquismo Barcelona, Crítica, 1986 pp. 230-246); Ferrary lo considera como producto de actitudes mentales y culturales propias del tradicionalismo español pero no como una ideología ni siquiera como definidor de una época, en consecuencia considera peyorativa la expresión nacional-catolicismo que sustituye por la de "catolicismo oficial" (FERRARY, A. Op. cit.); Payne, por otra parte, lo define como "la más notable restauración tradicionalista, religiosa y cultural que se haya visto en el siglo XX en cualquier país europeo" (PAYNE, S.G. El Régimen español Madrid, Alianza, 1987 pp. 217).
57. FERRARY, A. Op cit. p. 249.
58. PEREZ EMBID, F. Recogido por FERRARY, A. p. 274.

59. Vid. GIMENEZ CABALLERO, E. Op. cit. vid. supra n. 22.
60. SANCHEZ BELLA, A. op. cit. p. 292.
61. TUSELL, J. Franco y los católicos. La política interior española entre 1945 y 1957 Madrid, Alianza, 1984 pp. 52-81; BOTTI, A. Op. cit. pp. 118-124 ; FERRARY, A. Op. cit. pp. 233-256; HERMET, G. Op. cit. vol II. pp. 203-210.
62. LIPGENS. W. "General Introduction" en LIPGENS, W. Documents on the History of European Integration vol. I "Continental Plans for European Union 1939-1945" Berlín, New York, De Gruyter, 1985 pp. 12 y ss.
63. GARCIA PEREZ, R. Art. cit. p. 239.
64. Cfr. PALOMARES, G. "La idea mussoliniana de poder en la concepción fascista de las Relaciones Internacionales" en Revista de estudios Políticos nº68 (1990) pp. 317 y ss.
65. NORA, P. recogido por CHENAUX, PH. Exposé liminaire prononcé le 29 avril 1989 sur la Thèse de doctorat présentée à l'Université de Genève "Les catholiques, la Vatican et l'unification européenne" en Lettre d'information des historiens de l'Europe Contemporaine vol. IV, nº 1-2 (1989) p. 54.
66. CHENAUX, PH. Art. Cit. pp. 54-73.
67. BECKER, J.J. "L'opinion de gauche française et les débuts de l'Europe" en POIDEVIN, R. Histoire des débuts de la construction européenne, mars 1948-mai 1950 Actes du Colloque de Strasbourg, 26-30 novembre 1984, Bruxelles, Groupe de Liaison des historiens auprès des communautés, Bruylant/Bruxelles, Giuffrè/Milano, LGCJ/Paris, Nomos Verlag/Baden-Baden, 1986 pp. 241-267.
68. CHENAUX, PH. Art. cit. p. 57.
69. MARTIN ARTAJO, A. Epílogo a Panorama político de la Europa actual Madrid, Ed. de Cultura Hispánica, 1953 pp. 144-145.
70. SANCHEZ BELLA, A. Art. cit. p. 291.
71. CHENAUX, PH. Art. cit. pp. 55-62.
72. DIAZ, E. Op. cit. p. 147.
73. LISARRAGUE, S. "Cristianismo y Cultura Europea" en Cuadernos Hispanoamericanos nº 19 (1951) pp. 95 y 96. Asimismo vid. PALACIO ATARD, V. "Westfalia ante los españoles de 1648 y 1948" en Arbor nº 25 (1949) pp. 45-61 PALACIO ATARD, V. "El problema de España en la Historia" en Cuadernos Hispanoamericanos nº 16 pp. 41-50 y JOVER ZAMORA, J.M. "El sentimiento de Europa en la España del siglo XVII" en Hispania nº 25 (1949) pp. 63-72.

74. FRANCO, F. Discursos y mensajes del Jefe del Estado, 1941-1954 Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1955 pp. 37-38.
75. FERRARY, A. op. cit. p. 226.
76. TUSELL, J. Franco y los católicos... pp. 93 y ss.
77. HERMET, G. op. cit. vol. II pp. 185-186.
78. Este aspecto es recogido por el Ministro Alberto Martín Artajo en su discurso ante el pleno de las Cortes Españolas pronunciado el 14 de diciembre de 1950 Cfr. MARTIN ARTAJO, A. "La política de aislamiento a España seguida por las naciones aliadas durante el quinquenio 1945-1950" Madrid, OJD, 1951 pp. 42 pp. Joaquín Ruíz Giménez también nos ha corroborado estas circunstancias.
79. Cfr. AMAE Leg. R-5478 E.1. Memoria de la Dirección General de Relaciones Culturales 18 de julio de 1948 y AMAE Leg R-5478 E. 5 Memoria de la Junta de Relaciones Culturales 1947-1948. Asimismo, sobre estos aspectos vid. MARTIN ARTAJO, A. "La política..." pp. 28 y ss.
80. Para el caso de Calvo Serer, vid FERRARY, A. Op. cit. pp. 250 y ss. ofrece un interesante resumen de esta situación. Sobre las actuaciones de Giménez Caballero y Javier Conde en Estrasburgo y Bruselas, respectivamente, interesa la lectura de sus informes. E. Giménez Caballero "Informe sobre el Consejo de Europa en Estrasburgo" 1949, 31 pp. (AMAE Leg. 3159 E.26); F.J. Conde "Informe sobre su viaje a Bruselas en misión oficial", 25 de marzo de 1950, 19 pp. (AMAE Leg. R-3166 E.2).
81. Al respecto vid. MARTINEZ LILLO, P. Las relaciones hispano-francesas en el marco del aislamiento internacional del Régimen de Franco Tesis Doctoral, Madrid, Universidad Autónoma pp. 590 y ss.
82. SANCHEZ BELLA, A. "Franco y la cultura" en Razón Española nº 14 (1985) pp. 289. Una espléndida justificación de la política de congresos puede encontrarse en el artículo de D'ORS, E. "La unidad europea y los congresos científicos" en Cuadernos Hispanoamericanos nº 8 (1949) pp. 239-260. Esta publicación depende precisamente del *Instituto de Cultura Hispánica*. Sobre la política de Congresos en el marco de la política cultural franquista referidos al ámbito latinoamericano deben destacarse los trabajos de DELGADO, L. Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica (1939-1953) Madrid, CSIC, 1988 y Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo Madrid, CSIC, 1992.
83. MARTIN ARTAJO, "La política de..." p 23.

84. SANCHEZ BELLA, A. "Franco..." pp. 292-293.
85. Cfr. VIÑAS, A. "El plan Marshall y Franco" en Guerra, dinero y dictadura Barcelona, Crítica, 1985 pp. 284-287.
86. Archivo de Presidencia del Gobierno (APG) Jefatura del Estado (JE) Leg. 16 nº 3.4 Lequerica a Martín Artajo Washington, 23 de marzo de 1953. Asimismo, vid. APG. JE. Leg 18 doc. 1.5. Lequerica a Martín Artajo, 1 de octubre de 1953.
87. HERMET, G. op. cit. vol. II pp. 215-216
88. CHENAUX, Ph. op. cit. pp. 64.
89. SAEZ ALBA, A. La Asociación Católica de Propagandistas. Reproducción y métodos de la Derecha permanente París, Ruedo Ibérico, 1974 "Introducción a la ACNP" pp. LXV.
90. Boletín de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas Octubre (1947) pp. 6-7. Recogido por FERRARY, A. op. cit. pp. 234-235.
91. HERMET, G. op. cit. vol. II pp. 266.
92. Cuadernos nº1 (1949) pp. 2. Recogido por FERRARY, A. op. cit. p. 237.
93. TUSELL, J. Franco y los católicos... p. 143.
94. MARTIN ARTAJO, A. "Cristianismo..." p. 21.
95. Gomez del Llano a Martín Artajo Roma, 25 de junio de 1956. APJ. JE. Leg. 25 n.1
96. Conversaciones mantenidas con Fernando Alvarez de Miranda, Fernando Baeza y Robert Van Schendell.
97. TUSELL, J. op. cit. p. 137.
98. MARTINEZ LILLO, P. op. cit. pp. 537 y ss.
99. MARTIN ARTAJO, A. art. cit. p. 18.
100. Cfr. AMAE Leg. R-3368 E.3. "Informe Congreso Partidos Democristianos de Lucerna (27 de febrero-2 de marzo de 1947) Berna, 4 de abril de 1947 y AMAE Leg. R-3166 E.22 "Congreso de Nouvelles Equipes Internationales" Bruselas, 16 de febrero de 1947.
101. Cfr. AMAE Leg. R- 3368 E.1. "Presencia y actuación de delegados vascos separatistas en manifestaciones internacionales de la democracia cristiana"; Roma, 23 de julio de 1948; "El Congreso de Nuevos Equipos Internacionales en Fiuggi"; 3 de abril de 1952 "La delegación vasca en el Congreso de los NEI de Sorrento".

Sobre la vinculación del PNV a los Nuevos Equipos Internacionales vid,, asimismo, GAROTONANDIA, C. José Antonio Aguirre, primer lendakari Bilbao, HAAE_IVAP, 1990 pp. 85-99.

102. CHENAUX, Ph. "Les Nouvelles..." pp. 237-238.
103. AMAE Leg. R-3368 E.3 "Informa reunión en París de Orden Cristiano" París, 16 de de octubre de 1950.
104. AMAE Leg. R-3368 E.4 "Informe presentado por Francisco Javier Conde de la reunión celebrada en París por Orden Cristiano" Madrid, 18 de octubre 1950.
105. AMAE Leg. R-3372 E.1. Dirección General de Relaciones Culturales Madrid, 26 de noviembre de 1950 y AMAE Leg. R-3368 E.3 Aguirre de Carcer a Martín Artajo, 17 de noviembre de 1951.
106. Sobre esta cuestión vid. AMAE Leg. R-3166 E.2, F.J. Conde a J.S de Erice, Madrid, 24 de junio de 1950; AMAE Leg. R-3368 E.3, Conde a Erice, Madrid, 29 de febrero de 1952; AMAE Leg. R-3502 E.40, Dirección General de Relaciones Culturales "Informe sobre Congreso de Cooperación Cultural", Madrid, 8 de octubre de 1950
107. AMAE Leg. R-3166 E.2 Notas para el Sr. Ministro de 13 y 25 de abril de 1950.
108. CONDE, F.J. Programa del Seminario sobre Europa Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1949 p. 6.
109. Vid. AMAE Leg R-3166 E.2 G Barast (Secretario general de la Federation a J. Larraz Paris, 25 de abril de 1950; Larraz a Erica Madrid, 2 de mayo de 1950; Erice a Mairret, 3 de mayo 1950; Erice a Larraz, 5 de mayo de 1950; Larraz a Voisin (Presidente de la Federation), Madrid, 18 de mayo de 1950.
111. AMFAE EU EUROPE 1944-1960 Espagne vol. 131 Carta de E. Mairret (Diputado de la Asamblea Francesa por el RPR a J. Mayreur (Embajador en España), París, 15 de febrero de 1952 y J. Mayreur "Rapport politique semestral" Madrid, 25 de junio de 1952.
112. Sobres estos aspectos vid. TOGORES, L. y NEILA, J.L. La Escuela diplomática. Cincuenta años de servicios al Estado Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1993 anexos. Asimismo, vid. AMAE Leg. R-3368 E.4, "Informe sobre el Secretariado Católico de Problemas europeos" Madrid, 11 de noviembre de 1950. Es preciso destacar que Philippe Chenaux otorga una gran importancia a esta iniciativa a la que el Vaticano concedió importantes apoyos.
113. AMAE Leg R-3166 E.4 F. Guijarro (Secretario General de la ACNP) a Martín Artajo, Madrid, 26 de febrero de 1952.

114. AMAE Leg. R-3166 E.3 Nota de Carlos Santamaría (Secretaría de RR.II. de la ACNP) para Martín Artajo, Madrid, 6 de abril de 1951; AMAE Leg R-3368 E.2. Ruiz Giménez a Martín Artajo, Roma, 22 de noviembre de 1950.
115. Comite de Defensa de la Civilización Cristiana El... Organización y Funcionamiento Madrid, CDCC, 1960 pp. 7-8.
116. AMAE Leg. R-4211 E.2 Nota Sobre el Comité Internacional para la defensa de la Civilización Cristiana" s/f.
117. AMAE Leg. R-3035 E.138, M. Lojendio a Martín Artajo Madrid, 20 de septiembre de 1949.
118. AMAE Leg. R-3035 E.138, Nota para el Sr. Ministro Madrid, 15 de octubre de 1949. Asimismo, vid. AMAE Leg. R-3035 E.138, Ruiz Giménez a Martín Artajo. Roma, 3 de noviembre de 1949.
119. AMAE Leg R-6551 E.29 Solís Ruiz a Castiella, 19 de mayo de 1961; Castiella a Solís, 23 de mayo de 1961. Vid, asimismo, sobre este particular BENEYTO, J. "Solís con la cristiandad y Europa" en Razón Española nº 44 (1990) pp. 329-330.
120. AMAE Leg. R-3368 E.6 Nota para el Sr. Director General de Relaciones Culturales, Madrid, s/f.
121. AMAE Leg. R-3368 E.2 Correspondencia Carlos Santamaría a Martín Sánchez Julia, mayo-junio 1950.
122. Sobre esta cuestión vid. AMAE Leg. R-3503 E.15 Oyarzum "Utilización de fuentes de caracter antiespañol en el Consejo de Europa" Estrasburgo, 11 de marzo 1952.
123. AMAE Leg. R-3368 E.2 "Nota del Gabinete diplomático" 14 de octubre de 1951.
124. AMAE Leg. R-3368 E.1. Dirección general de Política Exterior. Europa "Informe: El Movimiento Europeo" Madrid, 23 de octubre de 1950.
125. AMAE Leg. R-3368 E.2. Martín Sánchez Julia a Martín Artajo, Madrid 12 de junio 1950.
126. AMAE Leg. R-3368 E.6 "Estatutos de la Agrupación Española pro federación europea", febrero 1951.
127. AMAE Leg. R-3368 E.6 "Acuerdos adoptados en las reuniones celebradas en Madrid" 25 de febrero 1951.
128. Ibid.
129. AMAE Leg. R-3368 E.1 "Nota del Gabinete Diplomático" 14 de octubre de 1950.

130. AMAE Leg. R-3368 E.6. "Nota de la OID: Comunicación de la Agrupación española profederación europea" 9 de septiembre de 1952
131. Archivo CFEME F. AECE Caja 1-(1954-55). Conversación mantenida con Fernando Alvarez de Miranda y Carlos M^a Bu.
132. Archivo CFEME F. AECE Caja 2-(1959).
133. Archivo CFEME F. EG. Caja 1-(1956). Conversación con Robert Van Schendell.
134. El Consejo de Fundadores de la Sección Española del CEDI estaría formado por J.M. Cordero Torres, G. Fernández de la Mora, M. Fraga, J. Fueyo, J.M. García Escudero, A. García de Pablos, A. García de Pablos, P. Gómez Aparicio, E. Martín, A. Martín Artajo, A. Osorio, F. Pérez Embid, B. Piñar, J. Ruiz Giménez, A. Sánchez Bella, F. Silva, Marqués de Valdeiglesias y F. Zelada.
135. CEDI "Estatutos" Madrid, 1954, p. 3
136. Conversación con Alfredo Sánchez Bella.
137. Vid. VV.AA. Introducción a Panorama político de la Europa actual Madrid, Cultura Hispánica, 1953.
138. CEDI "Lo que es, lo que hace. ¿Cómo funciona? Madrid, CEDI, 1956, pp. 21-22.
139. CEDI "Sección Española. Estatutos" Madrid, CEDI, 1959 pp. 5-6.
140. RUIZ GIMÉNEZ, J. Prologo a Panorama... pp. 10-11
141. MARTÍN ARTAJO, A. "Cristianismo y ..." p. 23.
142. AMAE Leg. R-11055 E.12 Dirección General de Relaciones Culturales. Nota Informativa, Madrid. 29 de abril de 1957.
143. AMAE Leg. R-11055 E.11 Interventor general a Subsecretario de Asuntos Exteriores, Madrid, 8 de marzo de 1956; Director General de Relaciones Culturales, Madrid, 26 de marzo de 1956.
144. Presupuesto de Gastos del Ministerio de Asuntos Exteriores para el bienio 1955-56, idem para los bienios 1956-57, 1957-58; 1958-59; 1959-60; 1960-61; 1961-62; 1962-63. Desde 1957 Resumen de las Secciones doce y veintiocho. Estado letra A. Sobre las ayudas para la organización de los congresos del CEDI cfr. con AMAE Leg. R-11055 E.11. Dirección General de Relaciones Culturales Madrid, 22 de enero de 1959; Madrid 3 de febrero de 1960 y Madrid, 17 de junio de 1961.
145. Sobre la organización y estructura del CEDI vid. CEDI

Centre européen de documentation et information Madrid, CEDI, 1958; VON GAUPP BERGAUSEN, G. 20 años, annes, years, jahre CEDI Madrid, Editora Nacional, 1971 y CEDI "Lo que es... op. cit. Respecto a la intervención de Otto de Habsburgo en la configuración y en la estructura del CEDI a juicio de Sánchez Bella "es consecuencia del espíritu abierto en el rescate de los valores cristianos a través de la búsqueda de vínculos especiales con la Europa cristiana". Conversación mantenida con Alfredo Sánchez Bella los días 12 y 13 de junio de 1991.

146. Reunión en Chateau Seil, 1954; Jornada de Estudios en el Chateau Sterkenburg, 1955; Reunión de estudios en el Chateau Zeil, 1957; Reunión de Bruselas, 1958; Reunión de París, 1959; Reuniones de París en 1961 y 1962. Sobre los informes al Ministerio de AA.EE acerca de estas reuniones vid. AMAE Leg R-4427 E.40 (1954); Leg. R-11055 E.10 (1955); Leg. R-7704 E.79 (1957--59) y Leg. R-7259 E.54 (1962). Sobre lo tratado en la reunión de Chateau Zeil del 18 al 19 de octubre de 1957 vid. AMAE Leg. R-7704 E.79 Madrid, 4 de noviembre de 1957.
147. VON GAUPP BERGAUSEN, G. Conde 20 años CEDI op. cit. pp. 155-157.
148. ABC, 9 de noviembre de 1957, Marqués de Valdeiglesias.
149. Conversación con Sánchez Bella. Es necesario destacar este aspecto de la francmasonería, con este apelativo querían referirse despectivamente a "los católicos liberales demasiado timoratos frente al comunismo". En su opinión "La Europa de posguerra fue el resultado del acuerdo de la masonería con las fuerzas cristianas en busca de la estabilidad político-social" (Conversación mantenida con Alfredo Sánchez Bella, 12-13 de junio de 1991).
150. Vid. AMAE Leg R-3842 E. 38 "Nota sobre la IV Reunión del CEDI s/f.
151. AMAE Leg. R-7740 E. 79 Fernández de la Mora "Intervención en la reunión del CEDI del Valle de los Caídos, 28 de septiembre de 1959.
152. AMAE Leg. R-7740 E.79 Martín Artajo "Intervención de... en la reunión del Consejo Internacional del CEDI celebrado del 5 al 7 de octubre de 1958 en Bruselas.
153. APG JE Leg. 18 1.4 Baron von der Heydte a Martín Artajo, Maguncia, 19 de octubre de 1953. Los elogios prodigados por parte de algunos de sus miembros no fueron infrecuentes en estos años: "A cette occasion je me permets de dire a Votre Excellence combien profondément j'ai été ému des si belles paroles prononcées par le Généralissime et Chef d'Etat Franco au sujet des nations opprimées lors de la visite du President du Portugal" (Archiduque Otto de Habsburgo a Martín Artajo).

154. Vid. Resoluciones de la VIII Reunión Internacional del CEDI. La intervención de Asuntos Exteriores está fuera de toda duda, no sólo coincidirán con aspectos generales de la política exterior española sino que serán sugeridas por el propio Ministerio. Vid. al respecto para dos momentos distintos AMAE Leg R-4427 E.40 y García de Llera al Marqués de Valdeiglesias, Madrid, 19 de junio de 1954 y AMAE Leg. R-6921 E.31 "informe a la superioridad" Madrid, 25 de junio de 1962.
155. Sobre esta cuestión vid. AMAE Leg R-11055 E.11 Martin Artajo a castiella, Madrid, 29 de mayo de 1961.
156. SANCHEZ BELLA, A. "Franco y..." pp. 293-294.

ABRIR CAPÍTULO IV

